

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ORFANDAD Y ABANDONO
UNA POLÍTICA SOCIAL Y PÚBLICA INCONCLUSA
EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

T E S I S

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

DOCTORA

EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ESPECIALIDAD EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A

MARIA DOLORES MUÑOZCANO SKIDMORE

**ASESORES: DRA. GLORIA RAMIREZ
DRA. BEATRIZ SOSA MORATO
DR. MANUEL BECERRA ACOSTA**

México, DF

Septiembre de 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A todos los niños y niñas que en la oscuridad del abandono
viven e intentan vivir. Habrá un día, y muchos más, no muy lejanos
que la luz entrará por esas ventanas del encierro.
Y serán solamente niños y niñas, serán lo que deben ser, felices.*

*A Salvador siempre
con infinito amor.*

*A mis tres hermosos hijos
Salvador, Bernardo y Roberto
Por el regalo de su vida y de su amor*

A Dolores y Humberto

Padres sabios y amorosos

Por siempre en el recuerdo

A mis hermanos

con el amor y la prudencia que nos dan los años:

(el orden no importa, los llevo en el corazón)

Flor y René

Luis y Maricela

Enrique y Lucrecia

Arturo y Joana

Eduardo

Ernesto y Xóchitl

Humberto y Gema

Jorge y Melva

David

Francisco

A René, Alex y Flor

Tres amores más de mi vida

Melissa y Valeria

dos niñas, dos hermanas

porque su vida sea siempre

llena de sabiduría

A mis amigas y amigos

por su amistad, por su cariño

entre ellos: Lupita, Ingrid, Gustavo,

Yolanda, Erika, Laura, Rosita, Clara Isabel.

Rosy y Aurora

A mi comité asesor y al jurado examinador, todos ellos profesores de alta calidad profesional y humana.

***Dra. Gloria Ramírez**, con agradecimiento
por sus comentarios y orientaciones.*

***Dra. Beatriz Sosa**, no solamente por su orientación
en las discusiones legales que toca este trabajo
también por su amistad y calidad humana.*

***Dr. Manuel Becerra**, con especial agradecimiento
por su paciencia y orientación.*

Dra. Elena Jeannetti, siempre dispuesta como maestra
amiga y compañera. Compartimos más que las experiencias
que este trabajo refiere, gracias por todo lo que me ha enseñado.

Dra. Guillermina Baena, por su incondicional
apoyo, orientación y amistad de siempre.

Dra. Rosa Ma. Piñón, siempre dispuesta
siempre afable y generosa.

Dra. Margarita Palacios, con especial agradecimiento
por las horas dedicadas a este trabajo, por sus palabras,
por su sabiduría y por su amistad.

A todos aquellos que de alguna manera conocen este trabajo y me han escuchado,
especialmente a mis amigas y compañeras de la Comisión de Políticas
Gubernamentales en materia de Derechos Humanos. Tairín, Rocío, Irma, Gloria,
Rebeca, Amanda, Elvira.

**ORFANDAD Y ABANDONO
UNA POLÍTICA SOCIAL Y PÚBLICA INCONCLUSA
EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A LOS NIÑOS Y NIÑAS ABANDONADAS Y EXPÓSITOS EN MÉXICO	15
1.1 Beneficencia	21
1.2 Beneficencia Pública y Privada	28
Ley de la Dirección de Protección del Niño	47
Departamento Autónomo de Asistencia Infantil	49
1.3 Asistencia Pública	50
1.4 Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública	52
Salubridad y Asistencia	58
Asistencia Materno-Infantil	65
Departamento de Asistencia Infantil y Familiar	71
Junta de Asistencia	77
1.5 Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez	81
1.6 Paternidad Responsable, Instituto Mexicano para la Infancia y la familia, Y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	84
1.7 Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del DF	86

CAPÍTULO 2

POLÍTICA PÚBLICA, POLÍTICA SOCIAL Y NIÑEZ

2.1	Política Pública e Infancia	93
	Recomendaciones del Comité de la Convención sobre los Derechos del Niño	109
2.2	Política Social e Infancia	121
	Desarrollo Humano	133
	Gasto Social	137
	Acciones	140
2.3	Asistencia Social	142
2.4	Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos	143

CAPÍTULO 3

LAS PRIMERAS DECLARACIONES A FAVOR DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

		155
3.1	Las Primeras Declaraciones a Favor de los Derechos de los Niños	155
3.2	Los Derechos Humanos y la Infancia	166
3.3	Los Instrumentos Internacionales a Favor de los Derechos de los Niños, Niñas y los adolescentes	175
	La Convención Sobre los Derechos del Niño y la Protección Integral	178
	Instrumentos Internacionales, ONU, OEA, OIT	181
3.4	Convención Sobre los Derechos del Niño y la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia	212
	El Interés Superior del Niño	223
	Protección a los Discapacitados	226
	Servicios de Asistencia Social a Menores y Adultos Mayores	243

CAPÍTULO 4

MARCO JURÍDICO Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	251
4.1 El Derecho a los Derechos de la Infancia	251
4.2 Convención Sobre los Derechos del Niño	256
4.3 Leyes y Acuerdos para la Atención de los Niños, Niñas y Adolescentes	261
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	262
Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal	264
Código Civil para el Distrito Federal	266
Código Penal para el Distrito Federal	268
Ley General de Salud	271
Ley Nacional de Asistencia Social	275
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal	277
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	279
Albergue Temporal de la PGJ DF	280
Agencia Especial del Ministerio Público para la Atención de los Asuntos Relacionados con los Menores de Edad	282
Coordinación de Asuntos del Menor e Incapaces	284
Fiscalía Central de Investigación para Menores	284
4.4 Ley de los Derechos de los Niños y Niñas en el Distrito Federal	289
4.5 Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, niñas y Adolescentes	302
4.6 Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia y Programa de Acción 2002-2010	305
4.7 Avances y Retos del Gobierno Federal en Materia de Derechos Humanos	314
4.8 Adopción	323
La Adopción y la Convención sobre los Derechos del Niño	335

CAPÍTULO 5

NIÑOS Y NIÑAS ABANDONADOS Y EXPÓSITOS INSTITUCIONALIZADOS	347
5.1 Tutela, Patria Potestad y Custodia	352
5.3 Establecimientos Públicos y Privados que Atienden a Niños y Niñas Abandonados y Expósitos	358
5.3 Resultados de la Investigación	370
A MANERA DE CONCLUSIONES	419
OBRAS CONSULTADAS	429

ORFANDAD Y ABANDONO
UNA POLÍTICA SOCIAL Y PÚBLICA INCONCLUSA
EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en el marco de la Sociología de la Infancia, campo reciente en la praxis sociológica tanto en el nivel nacional como en el internacional, y también se inscribe en los derechos humanos. Ambos aspectos se interrelacionan para explicar la situación de millones de niños, en el mundo entero, que sufren discriminación, marginación, violencia, explotación y otras acciones diversas a cual más de perversas en un mundo como hoy, o supuestamente como hoy, en donde la globalización y la humanización han cobrado patente de corzo en algunos países, de allí que los organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos hayan establecido una gran cantidad de acuerdos por medio de los cuales los países signates se comprometen a hacer cumplir, de ellos, de los acuerdos, la defensa y protección de los derechos de los seres humanos, ampliamente desglosados, para que la población goce de una vida digna en cada uno de los diversos aspectos de su acción en sus comunidades.

Con atención especial en la década de los ochenta surge en el mundo académico la atención sobre la niñez desde el enfoque de la sociología.¹ No por ello se afirma que nunca antes hubo estudios acerca de la infancia pero su institucionalización como una rama de estudios de la sociología no tiene más de veinticinco años.

"Sin embargo, el problema de la teoría sociológica clásica no ha estado tanto en el olvido de la infancia, sino en su instrumentalización, en la medida que se ha ignorado la pertinencia del análisis de la infancia en clave sociológica por el interés

¹ Red Por los Derechos de la Infancia en México. s/a, s/a Documento *Sociología de la Infancia*. La iniciativa en este sentido correspondió en 1984 a la Nordic Sociological Association, iniciativa pronto extendida a otros ámbitos y otras asociaciones representativas del quehacer sociológico; se establece en 1990 una sección dentro de la American Sociological Association denominada "Sociology of Children" ("sociología de los menores" o "de los niños", en contraposición a otra de las denominaciones corrientes, la "sociología de la infancia" [Childhood / Kindheit]) En 1995 se reproduce el fenómeno en el marco de la sociedad alemana de sociología [Deutschen Gesellschaft für Soziologie], en el que aparece un grupo denominado "Soziologie der Kindheit". Síntesis Informativa de l Red, noviembre de 2003

propio que ésta despierta, subyugando éste a la necesidad de ilustrar otros conceptos y teorías, tales como los aspectos del desarrollo infantil que están involucrados en la socialización".²

Los estudios de la infancia por lo general han estado presentes en relación con disciplinas como la pedagogía, la medicina, la psicología; los trabajos en estas dimensiones son varios y con autores distintos entre los que cabe señalar a Durkheim, Spitz, Freud, Makarenko, Rousseau, Parsons, Piaget y otros más relacionados con distintos aspectos en cuanto al desarrollo infantil.

"La de Talcott Parsons es la que quizás ha sido la aportación más discutida al estudio de la infancia, donde son la plasticidad, la sensibilidad y la dependencia las características fundamentales del niño, aquellas sobre la que se apuntala la interiorización del sistema normativo a la que la socialización obliga. Otras aportaciones han girado en sentido opuesto al rígido determinismo cultural parsoniano, como es el caso de la obra de G.H. Mead y Ch. Cooley y su visión interaccionista y plural del desarrollo de la identidad propiamente humana en el transcurso de contextos sociales. ... otras visiones de la infancia son hoy poco conocidas o permanecen en un relativo olvido, como es el caso de la Teoría de las generaciones de K. Mannheim o la aproximación freudiana que N. Elias realiza en su proceso de la civilización".³

Sin embargo, pese a que, efectivamente, se aborda en ellos algunos aspectos de interés acerca de la infancia, ninguno presenta la situación de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes que desde ha tiempo vienen sufriendo... "en la medida que los niños que pueblan estas aproximaciones fueron siempre, y en mayor o menor medida, seres sin rostro, organismos pre-sociales, de los que se retrataba ésta o aquella cualidad que servía para explicar otros procesos sociales, pero de los que nunca se nos ofreció una imagen completa o con ambiciones de serlo".⁴

² Ídem.

³ Ídem

⁴ Ídem

Siempre que estudiamos el proceso de socialización y concretamente el de educación se nos ha dicho que "la sociedad socializa a los individuos reproduciendo el consenso normativo básico que sustenta el orden social, por ello enfatiza el aspecto de continuidad que implica el proceso de socialización entre generaciones y por ello la infancia se presenta exclusivamente como una receptora pasiva de dicho consenso normativo; finalmente, la sociedad "consume" a la infancia en el proceso inexorable de reproducción del orden social".⁵

Por ello se afirma que el problema fundamental para estudiar la situación de la infancia y de adolescencia es el escaso desarrollo teórico, esto significa que se ha estudiado poco a este grupo social desde la perspectiva sociológica, esto significa también, que faltan teorías de referencia.

..."Uno de los pocos intentos de la sociología española por acercarse al estudio sociológico de la infancia comenzaba con estas palabras (Aguinaga y Comas, 1991: 3): El análisis de los procesos sociales en los que se desarrolla, y transcurre, la evolución de la vida infantil hacia la condición de adulto apenas ha sido considerado desde la sociología. No aparecen referencias bibliográficas, ni mucho menos una teoría establecida o un marco de referencia mínimo. Parecería, y éste es ya un dato de partida, que el espacio previo a la vida del adulto no es un espacio social o al menos no ha sido analizado nunca como tal".⁶ Pero además de esta falta, es necesario apuntar que los estudios sociológicos de la infancia se han escrito desde la perspectiva de los adultos, se les ha estudiado desde ese ángulo, como seres pertenecientes a otro mundo en donde a éstos, se les estudia a partir de los modelos del comportamiento y bajo los criterios de lo 'racional', 'normal' y 'natural' de la conducta humana ...Por eso hablamos hoy de una sociología de la infancia y hacemos referencia,... a una sociología diversa. Porque no es diferente de la sociología clásica en sus métodos ni en sus técnicas, ni renuncia a ésta en la

⁵ Ídem

⁶ Ídem

explicación de los fenómenos sociales, pero se aleja de ella por el esorcio que introduce en esa mirada sociológica. Un esorcio que significa una renuncia definitiva a esa concepción instrumentalizada del estudio de los menores y el contexto social en el que se desenvuelven. Al contrario, la infancia es el espacio social de la vida de los niños..., y éste espacio ha de ser analizado en detalle porque constituye legítimo y necesario objeto de estudio de la sociología. Está en juego el conocimiento de algunos aspectos fundamentales de la vida social: los condicionantes de la socialización, la comprensión misma de este fenómeno y del papel que en él juegan los propios niños junto con los adultos; la manera en que la estructura social condiciona las oportunidades vitales de los individuos; la relativa permeabilidad de normas y valores entre generaciones; el significado de la infancia en el marco general del ciclo de vida familiar; la relación entre la estratificación social y las prácticas educativas; el estudio de las actitudes culturales hacia la infancia y la educación y la relación de éstas con fenómenos como el maltrato infantil; y a buen seguro muchos otros que escapan a la prontitud con que todos los anteriores se muestran a la mirada del sociólogo, si bien pueden ser igualmente relevantes. Que la infancia haya faltado en la mirada sociológica no tiene justificación teórica alguna, máxime cuando esto ha permitido la eclosión de un cierto pensamiento pseudosociológico, a menudo impreciso y desprovisto de contrastación empírica, facturado desde posiciones periféricas a esta disciplina (Aguinaga y Comas, 1991).⁷

Si bien es cierto que la explicación teórica es importante, también lo es que no solamente la sociología de la infancia pueda ser explicada en esos meros términos y referencias. Los acontecimientos mundiales, la cercanía, cada vez mayor de los países y rincones del mundo a través de los diferentes medios de comunicación, han expuesto la multifacética realidad y develado ante el mundo la lastimosa situación de millones de niños, niñas, adolescentes, mujeres y ancianos haciendo visible su situación, han evidenciado también la falta de garantías jurídicas para estos grupos marginales en la ley y en la justicia. Hoy, especialmente las niñas,

⁷ Ídem

niños y adolescentes, con paso lento se van convirtiendo en sujetos de derechos específicos, lo que ha obligado gracias al trabajo incansable de las organizaciones sociales, que día a día trabajan con niños, niñas y adolescentes en situación de calle, de adicciones, en circunstancias de maltrato y violación o explotación sexual, abandono y orfandad y, de las inquietudes de la academia, a los Estados a trasladar, aunque de manera incipiente todavía, a primer plano de los debates políticos los problemas que a esta población afectan.

Los últimos veinte años del siglo XX fueron cruciales para la exposición de problemáticas que han sacudido las mismas políticas, que no las conciencias, de los distintos proyectos de desarrollo en el mundo que de distinta manera han afectado directamente a la infancia: la pobreza, el fracaso de los modelos educacionales, la migración, problemas de integración, discriminación, la influencia de los medios de comunicación en la infancia, los cambios en la composición familiar, la globalización de la explotación sexual comercial infantil y la pornografía, el robo y venta de niños y niñas, el alcohol y las drogas, las enfermedades de transmisión sexual como el VIH-SIDA y el papiloma humano, y un muy largo etcétera, han obligado a volver la vista a la infancia.

Así, este trabajo, enmarcado en el complejo de la sociología de la infancia e inclusive de la ciencia política, de la administración pública del derecho y otras disciplinas pretende contribuir a la visibilización de la situación de niños, niñas y adolescentes que se encuentran recluidos o institucionalizados, en casas de asistencia llamadas casas hogar, albergues o internados por situación de abandono, orfandad o pobreza de sus padres. Para ello, se parte de un análisis histórico a lo largo del cual se va demostrando, con fundamento en la investigación en fuentes directas al respecto, del Archivo Histórico de la Secretaría de Salud y con material de investigación de las distintas épocas que corren a lo largo de este análisis que la atención a esta población en desventaja, ha tenido atención específica desde la llegada de los españoles a México.

No podía partir éste trabajo desde 1999, fecha de la Convención de los Derechos del Niño, ni de las Leyes de los Derechos de los niños tanto estatal como federal en México, de muy reciente creación.⁸ De esta manera a la pregunta: ¿desde cuando existen las casas hogar que atienden a los niños, niñas y adolescentes que canaliza la Procuraduría General de Justicia del DF?. Era necesario rastrear sus orígenes, de esta manera, fue necesario buscar en la historia ese principio.

"Una comunidad que no sabe de donde viene, que no puede convertir en conocimiento útil los logros y errores colectivos del pasado, no puede entender plenamente su entorno, ni manejar el esfuerzo colectivo de la manera adecuada para superar los obstáculos presentes ni tampoco definir bien sus objetivos y trazar una ruta de cara al futuro. El individuo que realmente olvidara su pasado, perdería su identidad y la ventaja del conocimiento acumulado para tomar las decisiones adecuadas frente a su entorno... En la medida en que una actividad es científica, su compromiso básico es con la búsqueda de la verdad o la objetividad que permite el estado de la disciplina..."⁹ En este sentido, también se descubre en el pasado más aciertos, en este caso en torno a las políticas sociales para la atención de los abandonados, huérfanos y expósitos, que en el presente.

En 1995 tuve la oportunidad de trabajar en el Voluntariado de la Procuraduría General de Justicia del DF, uno de los trabajos que correspondía a esta oficina era la atención al Albergue Temporal que dependía de esta Procuraduría de Justicia. Fue el primer acercamiento a la situación de cientos de niñas y niños e incluso adolescentes en situación de abandono, orfandad y como víctimas de algún delito.

Encontré a estas criaturas, la mayoría de origen de muy escasos recursos, en diferentes estados físicos y emocionales, afectados hasta lo más íntimo de su ser a su cortísima edad. Encontré en este albergue a niñas y niños atacados sexualmente desde muy pequeños por sus propios padres o los amantes de sus

⁸ Como se verá en el capítulo 3 de este trabajo

⁹ Meyer, Lorenzo. "La utilidad práctica de la ciencia social". *Reforma: nacional*. 11A. 22 julio 2004 México

madres o por algún familiar o conocido, mutilados por agresión sexual o por violencia extrema por parte de sus propias madres o por parte de los amantes de sus propias madres. Abracé a niños y niñas que fueron encontrados tirados en algún basurero, caja o bolsa o expuestos simplemente en la vía pública. Jugué con niños que fueron abandonados en las calles por tener algún mal congénito.

También encontré en este lugar a personas cálidas y afectuosas como a la Directora, la Lic. Jovita Osornio quien trataba de mitigar el dolor de estas criaturas con palabras y trato afable y lleno de amor hacia estos desamparados. Pero finalmente este lugar era y sigue siendo, temporal, y los niños y niñas que son canalizados a éste, pronto tienen que salir de él. Algunos de estos niños son entregados a sus familiares, otros son canalizados a otra institución, por lo general una de carácter privado, pues la única institución pública es el DIF, institución que no recibe a niños o niñas si éstos no están totalmente sanos. Esta política del DIF es totalmente discriminatoria, pues como se verá en el transcurso de este trabajo, los objetivos de esta institución y sus antecedentes son, entre otros, apoyar a los niños y niñas en situación de desventaja. Pero otra es la realidad.

Uno de los trabajos del voluntariado consistía en apoyar en alguna de las necesidades más urgentes a las instituciones de asistencia privada que recibían a los niños del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del DF. En esa época visité una gran cantidad de los alberques que recibían a los niños del Albergue Temporal de la PGJDF, pude ver la situación en la que se encontraban los niños y niñas, las condiciones de las instituciones, la formación del personal que se encargaba de la atención y cuidado de las criaturas que requerían no solamente un techo, comida y vestido sino las condiciones de una familia respetuosa de sus miembros, con cariño y protección. Pude darme cuenta de la tristeza, del abandono, de la incapacidad de reír, del miedo, de las ansias por llamar a alguien: mamá. Doloroso resulta saber las condiciones en que se encuentran miles de éstos niños y más cuando descubrimos que los responsables

principales de su situación no están enterados y además no les importa, me refiero a los padres y madres y al propio Estado, quienes deben tener la tutela de estos pequeños.

Por ello, este estudio da cuenta si en realidad existen las disposiciones legales para la protección integral de estas niñas y niños en estado de orfandad y abandono, desde cuando existen, como han ido transformándose con el tiempo y que es lo que en la época actual sucede en estas instituciones y con estos pequeños. Parte crucial para demostrar que es responsabilidad del estado atender la situación de estos pequeños. Si quienes se encargan de su cuidado y protección, conocen las disposiciones legales, sus obligaciones, si las instituciones públicas saben de la existencia de la vida de esos niños y niñas.

De la investigación histórica, se conformó el primer capítulo el cual está integrado por ocho apartados; en este recorrido se menciona la beneficencia, la beneficencia pública y privada, la asistencia pública, el surgimiento de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, El Instituto Mexicano para la Infancia y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Se destaca en este apartado las características de la política social para la atención de los menores expósitos y abandonados por diversas causas, las instituciones que se hicieron cargo de estos niños y niñas y las que surgen con el correr de los años hasta la época actual.

El Segundo capítulo hace mención necesariamente a las políticas públicas y sociales en materia de infancia, se plantea el problema de la asignación de presupuestos para la atención a la infancia y la focalización de éstos, de conformidad con cada uno de los programas que surgen en diferentes momentos. Finalmente se hace la exposición de la política gubernamental en relación con los derechos humanos, la posición de la teoría y el programa del Desarrollo Humano y

de forma destacada, la mención de la política pública y social relacionada con la pobreza.

En el capítulo tercero, se vuelve a los referentes históricos a fin de exponer que la defensa de los derechos de los niños tiene antecedentes en diversas declaraciones y programas tanto de carácter nacional como internacional. Se rescatan no solamente los diversos planteamientos en materia de derechos de niños y niñas sino los que tienen que ver con los niños y niñas con problemas relacionados con sus capacidades disminuidas o ausentes y el postulado básico para la defensa de sus derechos que es el "interés superior del niño".

El capítulo cuarto toca el marco jurídico para la protección de los niños, niñas y adolescentes en México. En este capítulo prácticamente se desmenuzan los elementos de las leyes en sus diversos ordenamientos jurídicos en relación, todo ello, con lo que está estipulado para la protección de los niños y niñas en estado de abandono y orfandad, demostrando que aunque la ley es clara respecto al cuidado, faltan disposiciones de política pública que los haga efectivos, así como el seguimiento a la observancia de tales.

Corresponde al capítulo quinto y último la exposición de la metodología de la investigación directa que cristaliza este estudio, así como la situación de esta población respecto a la tutela, la patria potestad y la custodia, elementos fundamentales para poder entender el compromiso del estado ante esta situación. Se presentan los diversos albergues que se encuentran en la ciudad de México, los seleccionados para la demostración de la hipótesis planteada y el cumplimiento de los objetivos de la investigación. En este mismo apartado se presentan los resultados de la investigación y las conclusiones como cierre al capítulo y al trabajo de manera integral.

Quiero señalar antes de concluir con esta presentación que a la infancia hay que considerarla desde la academia como el objeto de estudio ..." per se, no sujeto a

análisis parciales o instrumentalizados, sino autónomo en tanto tiene que serlo en la medida que los niños son seres sociales por el hecho de ser niños y dependiente de otros desarrollos teóricos, en la medida que será necesario conectar su análisis con el de la estructura social misma y los procesos que en ella acontecen. Será esta relativa autonomía de nuestro objeto de estudio, al tiempo que su relativa dependencia de otros fenómenos sociales más amplios, la que de lugar a las dos derivaciones principales de la comprensión sociológica de la infancia: el análisis etnográfico y su interés por el estudio de la agencia de los menores en el contexto de los grupos de pares y las instituciones sociales ... y el análisis estructural, más interesado en resaltar los condicionantes estructurales que concurren en la construcción de una determinada representación social de la infancia y las consecuencias que esto tiene en la vida de los menores...”¹⁰

Espero aportar con este trabajo el preámbulo para que en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se inicie con el estudio de la infancia desde los distintos enfoques de las disciplinas que en ésta dependencia de estudios superiores se imparten, un estudio multi, inter y transdisciplinario, porque es necesario analizar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran miles de niños, niñas y adolescentes y, desde la academia y la sociedad civil, impulsar los cambios necesarios para que se entienda que la infancia y la adolescencia son épocas del ser humano que tiene que ver con el presente.

Agradecimientos

Tengo que mencionar a todas aquellas personas que fueron fundamentales para la investigación que aquí se presenta. Primeramente mi profundo reconocimiento a Jovita Osornio, exdirectora del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF) por haberme enseñado lo que es el amor y el compromiso como persona ante el dolor, la humillación, el abandono y sufrimiento de miles de niños y niñas que llegaron a este lugar, que no debería de existir, pero

¹⁰ Ídem

su existencia es para estas criaturas un espacio, quizás el único, en donde tendrán un poco de amor en sus desventuradas vidas. A Elena Jeanneti porque me permitió conocer este maravilloso lugar y aprender de ella que aún fuera de estos espacios para los huérfanos, abandonados y violentados niños, podemos dar mucho, a ella siempre mi respeto por su sensibilidad a todos esos niños y niñas que la veían con ojos de ternura. A Esther Zúñiga, profesora de la Escuela Nacional de Trabajo Social, por su empeño y sensibilidad ante los que se encuentran impedidos, gracias por sus comentarios y sus contactos para este trabajo, pionera ella en el programa "gotas de leche", justamente para los niños y niñas marginados. A Amanda Martínez por su invaluable apoyo para este trabajo desde la Fiscalía Central de Investigaciones para Menores de la PGJDF, compañera y amiga desde el Voluntariado de la misma institución, nuestras historias comunes son el dolor y la angustia de los niños, niñas y personal del Albergue, ella continúa en la lucha cotidiana desde la Administración Pública para que los niños, niñas y adolescentes sean tratados con justicia. A Tayrín Saldívar, joven psicóloga que se distingue entre muchos profesionistas por su entrega, dedicación y amor hacia los niños y niñas institucionalizados, le estoy profundamente agradecida por todo el apoyo y la información que, desinteresadamente, me proporcionó para este estudio. A Rosario Monroy y a Aurora Sigüenza Casas por su ayuda con información valiosa al pasar por la Cruz Blanca Neutral la primera y el Voluntariado Nacional Aurora, ambas me proporcionaron datos valiosos para este trabajo. A María Abasolo por su ayuda en la corrección tipográfica de este trabajo, por su tolerancia a mis imprudencias al robarle horas de sueño, por su cariño e incondicional disposición para sacar adelante el trabajo. Finalmente a Jaime Reyes quien apoyó en la versión final de este trabajo para su impresión.

Un especial reconocimiento para el personal del Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, por su preocupación por localizar los materiales, no solamente los seleccionados por mí, para su revisión y estudio sino al interés por proporcionarme todo lo que ellos localizaban en su diaria y callada tarea. Gracias por su apoyo y

tolerancia a Irma Betanzos Directora del Archivo, a su personal de apoyo siempre atento e incondicional: Rogelio Vargas Olvera, José Luis Nájera J., Guadalupe Alfaro G., Patricia Olguín A., Rosalba Tena, Gerardo Gómez y Pérez y al personal de seguridad que amablemente me acompañaron muchas tardes hasta la hora de cerrar. A todos ellos mi respeto y admiración.

Al Dr. Fernando Pérez Correa Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, por el apoyo permanente a mi trabajo de investigación.

CAPÍTULO 1

LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A NIÑOS Y NIÑAS
ABANDONADAS Y EXPÓSITAS EN MÉXICO

CAPÍTULO 1

LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A NIÑOS Y NIÑAS ABANDONADAS Y EXPÓSITAS EN MÉXICO

“Son los recién nacidos, los huérfanos y los desamparados, los descendientes inevitables de la miseria, que no sólo es pobreza, falta de pan y abrigo, sino que implica degradación moral que nace y fructifica en, los tugurios... y en donde el hecho de tener un hijo de su propio padre es una contingencia que mueve a risa; miseria que germina en la indolencia de los poderes públicos que tienen en sus manos nuestros destinos, y sabiendo estas cosas las dejan perpetuar; en las leyes penales defectuosas que casi pregonan la impunidad del rapto sin violencia; en la falta de leyes y de fuertes sanciones que prevengan el pauperismo...”¹¹

En la historia de la humanidad, sin importar culturas, tiempos ni creencias, ha existido la terrible contradicción de los ricos y los pobres, los sanos y los enfermos, los amparados y los desamparados y ante esta paradoja también han existido acciones para aliviar a los que se encuentran en desventaja, como una actitud para asistir, apoyar con servicios a los que carecen de todo.

Esta asistencia, ha existido desde tiempos remotos en todo el mundo como práctica de benevolencia y de piedad; como fraternidad y justicia y como práctica promovida por el Estado. Sin embargo, es la Iglesia católica la que utiliza durante

¹¹ Jasso, Luis Dr.. Ponencia “Obligaciones y derechos de los directores de asilos y hospicios en relación con la infancia desvalida”. Primer Congreso Mexicano del Niño. *El Universal*. 21 de enero de 1921. AHSS. Fondo Beneficencia Pública, Sección Dirección General, expediente 3. Boletín de la Beneficencia Pública. 1921

mucho tiempo, institucionalmente, la asistencia como un instrumento para la salvación del alma mediante la caridad.

El derecho de los hombres a contar con una efectiva y sistemática asistencia, es planteada en el “Tratado del Socorro a los Pobres” por Luis Vives, ideas que son retomadas en los siglos XVI y XVII en las Leyes de los Menesterosos.¹²

Sin embargo, el concepto y la práctica de la asistencia al necesitado, concebida como un derecho del pueblo y obligación del Estado laico, se debe a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida a partir de la Revolución Francesa en 1789.

Pese a esto, las políticas económicas imperantes desde entonces en el mundo moderno, hizo que estos postulados fueran rápidamente olvidados y continuara la iglesia como institución que se erige como la única que, mediante la caridad, ofrece paliativos a la urgente necesidad de los marginados. Pero también es la sociedad civil la que de alguna manera se ha hecho cargo, de manera altruista, de la atención a los necesitados, a los carentes de atención a su salud o a los que padecen de algún problema físico o mental, a los que sufren maltrato, a los marginados, a los rechazados.

En México, encontramos la asistencia a los más pobres y a los desvalidos desde la época de los señores del Imperio Mexica. Netzahualcóyotl: “tenía muy particular cuidado de dar de comer y vestir a los viejos, enfermos y lisiados de las guerras, a las viudas y al huérfano, gastando en esto gran parte de sus tributos”.¹³

“Sin embargo, es difícil determinar cómo era proporcionada esta ayuda, si en forma permanente, o sea, como una especie de renta, o solo temporal, como

¹² Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, *La acción Voluntaria en el Contexto Histórico de la Asistencia Social en México*. Edit, Casasola. México. 1994. pág. 16

¹³ . Krickeberg, Walter. Las antiguas culturas mexicanas. FCE. México-Buenos Aires. 1961, p.109. citado en *La Acción Voluntaria en el Contexto Histórico de la Asistencia Social en México*. Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. México, 1994, p.22.

dádiva. Lo que sí se sabe es que en la sociedad mexicana el Estado sostenía asilos para viejos guerreros y para ancianos en general; asimismo, junto a los templos había escuelas donde se educaba a niños expósitos y se les proporcionaba alimentación.

En cuanto a las viudas y huérfanos, cuando un hombre moría dejando hijos menores, su hermano cuidaba de ellos; éste tenía la obligación de considerar a la viuda como esposa adicional. En algunas sociedades prehispánicas como la náhuatl, la tarascan y la mixteca, la comunidad se responsabilizaba voluntariamente de labrar las tierras de tales mujeres y niños desamparados”.¹⁴

Toda la asistencia en el mundo prehispánico es distintiva por una organización comunitaria, la cual aún persiste en algunas comunidades de nuestro país. Sin embargo con la llegada de los españoles hay un cambio drástico en estas formas de solidaridad.

Desde los primeros años de la Colonia, los conquistadores llevaron a cabo la asistencia a los desamparados bajo las características de la caridad cristiana sostenida por particulares acaudalados y por asociaciones religiosas. Así encontramos que las primeras obras de caridad en la Nueva España fueron fundadas y dirigidas por religiosos como Vasco de Quiroga, Fray Pedro de Gante y Fray Juan de Zumárraga, siendo las obras principalmente hospitales y escuelas para los indígenas y para los mestizos.

“La creación de hospitales y la implementación de diversas acciones en pro de los necesitados, tuvieron sus bases legales en cédulas reales emitidas por los reyes de España, inspiradas en los principios cristianos que en ese entonces dominaban todas las esferas de la sociedad, Dichas cédulas constituyen los primeros

¹⁴ Ídem. p. 26

antecedentes legales formales, conque contó la Nueva España, en materia de atención al necesitado y fueron elaboradas por teólogos juristas españoles”.¹⁵

De éstas, encontramos la Cédula Real del 3 de octubre de 1533 en donde se ordena que se dé albergue a los hijos de españoles y de mujeres indias que hayan sido abandonados; la del 7 de octubre de 1541 en donde se ordena la fundación de hospitales en todos los pueblos españoles e indios para atender a los pobres y se dé la caridad cristiana, mandato que nunca prosperó.¹⁶

Los datos más remotos de las instituciones que albergaron a los menores en circunstancia de abandono los encontramos en México hacia 1530, cuando Vasco de Quiroga, ante la pobreza a que se redujo a los indígenas por parte de los españoles, menciona que por aquellos tiempos amanecían ahogados en las acequias, muchos niños indios. Cuando se conoció esta situación, se tildó a la madre de inhumana, pero no tardaron en darse cuenta que el origen de tales actos era la miseria y extrema pobreza, la violación de las mujeres indígenas y las costumbres tanto indígenas como las nuevas ideas cristianas y la moral imperante por esta religión. Así, ante el problema de niños abandonados recién nacidos, se empieza a construir lo que fue el primer asilo para niños expósitos y huérfanos en la ciudad de Valladolid.¹⁷

En esta época de la Colonia, no eran pocos los menores que deambulaban por las calles de la Nueva España, la miseria en que vivían no solamente indígena sino mestizos y criollos, las virtudes cristianas que debían observar los pobladores, las costumbres, y el abuso constante que se hacía de las mujeres eran factores que determinaban la existencia de un fenómeno social que en ese momento a nadie importaba.

¹⁵ Ídem. p35

¹⁶ Ídem

¹⁷ *Casa de Niños expósitos*. AHSS. Guía del Fondo, casa de niños expósitos.

La iglesia, sin embargo, con la mística de servicio y de caridad es la que se conduce de la situación en la que se encontraban niños, niñas, mujeres y ancianos, en la más completa indigencia, niños recién nacidos junto a los cadáveres de sus famélicas madres; todos ellos enfermos, hacinados, sin servicios, sin vida.

Dolido por la miseria y sufrimiento de los menores en estas condiciones, el Sr. Fernando Ortiz Cortés, Chantre de la Catedral de México, decide fundar un Hospicio para niños expósitos y huérfanos en las inmediaciones de la Alameda Central. En 1763 ocupa un terreno en el que vivían indigentes en las peores condiciones; en 1764 envía una Carta al Rey proponiéndole las Ordenanzas para el Asilo, posteriormente, por Cédula Real el 9 de julio de 1765 se aprueba el proyecto de Ortiz y se indica que será una “inclusa” para recibir a niños expósitos y huérfanos. Nunca ve la obra terminada pues muere un año antes de su conclusión en 1767.¹⁸

A la muerte de Ortiz, el Virrey Bucareli continúa con la obra, pero por falta de recursos para su apertura, tarda en dar servicios seis años más. Con aportaciones de la Real Junta del Virreinato y de bienhechores, inicia el Hospicio pero no solamente para niños expósitos y huérfanos como era la idea de su fundador. Recibieron en un principio, además, a todos los indigentes, a mujeres grávidas y convalecientes. Y así continúa esta obra de beneficencia durante varios años.

En esta época, las fundaciones de caridad, ayudan y dan protección al pobre y a los desamparados; surgen otras también con el propósito de atender a la niñez desvalida, a los niños recién nacidos abandonados a las puertas de los conventos, hecho explicable por la ingente pobreza de la mayoría de la población y por la moral existente que rechazaba a los hijos nacidos fuera de matrimonio y la condena, como hasta hoy, del aborto.

¹⁸ Rivera Cambas, Manuel. *México Pintoresco, Artístico y Monumental.* "El Hospicio de los Pobres". AHSS, 900G/Riv-MPT.1

En el siglo XVI Vasco de Quiroga funda la primera casa de expósitos en Valladolid (hoy Morelia). El Asilo para niños abandonados en la ciudad de México lo funda Pedro López en el edificio que después sería el Hospital Morelos.¹⁹

También en 1523 se establece en Texcoco la primera escuela para niñas, “considerada como el servicio asistencial más antiguo en la Nueva España, como una de las obras realizadas sobre la base del espíritu de la caridad cristiana, sostenida por particulares y asociaciones religiosas, que veían por la curación de los enfermos pobres y asilaban a los huérfanos, ciegos y ancianos desvalidos”.²⁰

Por las costumbres de la época, a los niños y niñas expósitos, los de padres desconocidos eran tratados despectivamente, calificados de bastardos, espúreos, incestuosos, adulterinos e ilegítimos, estando además al margen del derecho. En 1770 el Arzobispo Lorenzana defiende a estas criaturas pidiendo para ellos su reconocimiento legal y argumenta su legitimidad como seres humanos. De esta manera funda la casa de expósitos en la cual alberga además a huérfanos de madre o cuya pobreza impedía criar a sus hijos.

Carlos IV en 1794 determina que “Los expósitos sin padres conocidos se tengan por legítimos para todos los oficios civiles, sin que puedan servir de nota la qualidad de tales”. Esta es la primera intención para proteger legalmente a los niños y niñas sin padres reconocidos.²¹

“Con el surgimiento cultural europeo denominado Ilustración, el Estado español se fortalece y torna en gestor de la economía, la salud y la instrucción pública, sin la injerencia de la Iglesia. En la Nueva España, esta novedosa postura político-ideológica repercutió en las diversas esferas de la actividad pública. En el campo

¹⁹ Ídem

²⁰ Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. *Acción Voluntaria en el contexto Histórico.. El devenir histórico*. Op.Cit. pág 30

²¹ Velasco, Cevallos Rómulo. *Beneficencia Pública en el DF. El niño mexicano ante la Caridad y el Estado. Apuntes históricos que comprenden desde la época precolombina hasta nuestros días*. México 1935. p.34

de la asistencia social, la Corona ordena, en 1804, la enajenación de los bienes raíces de las instituciones religiosas; los hospitales, casas de misericordia, hospicios, casas de cuna, etc., pasaron a manos de los ayuntamientos, lo cual ocasionó que los donantes restringieran sus aportaciones, decayendo notoriamente la marcha y el mantenimiento de dichas instituciones”.²²

Surge así la Filantropía, como otra forma de ayuda a las clases menos favorecidas, se decía en esa época que la pobreza, la indigencia y la marginación social estaban ligadas al desarrollo de la sociedad. La filantropía era entendida como la ayuda necesaria para redimir las desigualdades sociales y alcanzar el beneficio colectivo en el futuro. El amor al hombre se expresaba con el auxilio inmediato para sanar los males sociales y la prevención de los mismos.²³

1.1 BENEFICENCIA

La ayuda al necesitado ha corrido a lo largo del tiempo de diversas formas, la primera se puede identificar como la caridad primaria de naturaleza moral vinculada al mundo religioso, posteriormente se identifica la beneficencia donde prevalece el espíritu caritativo para quien está necesitado, más adelante encontramos al estado benefactor en donde resalta el poder público como una responsabilidad para otorgara la sociedad mayor bienestar.²⁴

La Beneficencia del latín *beneficentia*, significa hacer el bien a otros de manera liberal y benéfica.²⁵ Se entiende por actos de beneficencia privada para los

²² Ídem, p. 37

²³ Aguirre Arvizu, Virginia. *De la Beneficencia a la Asistencia Pública en México. 1876-1940*. Tesis Facultad de Filosofía y Letras. Historia UNAM. 2000

²⁴ Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. *La Acción Voluntaria... Op.Cit. pág. 5*

²⁵ Diccionario de Autoridades. Citado por Aguirre Arvizu Virginia. *De la beneficencia a la Asistencia Pública...Op.Cit. pág.1*

efectos de la Ley de Beneficencia Privada, “todos los que se ejecuten o deban ejecutarse con fondos particulares y con un fin de caridad o instrucción”.²⁶

Así vemos que después de la Independencia, ante la inestabilidad del país bajo su nuevo ropaje de nación libre, continúa la caridad privada y religiosa. Aunque debido a las nuevas corrientes ideológicas liberales, el concepto de “caridad cristiana” fue sustituido por el de “beneficencia”, fuese ésta pública o privada y más ligada a una idea filantrópica que como obligación del Estado, sin embargo, se recurre a otros arbitrios (presupuestos) para su sostenimiento, entre otros la asignación de las multas municipales; en 1829 el producto de una lotería y en 1843 la aplicación de un 4% sobre los comisos.²⁷

También después de las luchas por la Independencia, como resultado de la inestabilidad y la falta de recursos la Casa de Niños Expósitos, o la Casa de Cuna cerraron sus puertas. A los menores se les acomodó en otras instituciones de la beneficencia, pero ya no recibían ni acogían a niños abandonados; poco después, por la misma situación de estos pequeños, se vuelve a abrir y su sostenimiento corre a cargo de una Junta compuesta por personas acaudaladas y nobles de la Ciudad.

Es con la Constitución de 1836 cuando se estipula que el Ayuntamiento es el que debe quedar a cargo de las obras de la beneficencia, y se forma una Junta constituida por personas filantrópicas y funcionarios del Estado.

La decadencia de las instituciones de caridad inicia desde antes, en 1819 se unen el Hospicio y la Escuela Patriótica (adjunta al Hospicio). Desde 1820 se ve un aumento en el número de huérfanos, inválidos, ancianos (llamados por Cosío y Villegas ‘los ceros sociales’) este grupo de personas reclaman programas de asistencia y salubridad, todas las acciones que se inician para atender a este

²⁶ Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. Op.Cit. Pág 45

²⁷ Velasco Cevallos Rómulo. Op Cit. Pág. 52

grupo quedan en manos del clero. El hospicio y la escuela, constituidas como una sola institución, para 1945 casi se destruye por el abandono en que se encontraba. Es José Fagoaga, Marqués del Apartado, quien repara las instalaciones de este Hospicio-escuela y ordena que en ella se atienda además, a los ciegos. Así, entre varios bienhechores y el Ayuntamiento, van sosteniendo con dificultades esta institución.²⁸

La Sociedad de Beneficencia –del clero- era la que había hecho una importante labor social pues daba atención gratuita en hospitales, casas de caridad y escuelas, en 1851 en el Distrito Federal había 122 escuelas y de éstas solamente 4 eran del gobierno, el resto eran de la Beneficencia y de particulares lancasterianos.

La Constitución de 1857 estableció en su Artículo 3° que la educación sería libre, por lo que el clero continuó impartiendo enseñanza a través de la Sociedad de Beneficencia y de la Compañía Lancasteriana, sobre todo durante el periodo de la Guerra de Tres Años.

Cabe señalar que en 1841 Manuel Eduardo Gorostiza, funda la Casa de Corrección con el propósito de albergar a los jóvenes consignados por la autoridad y enseñarlos a leer y a escribir sin la influencia de la religión y así, además, separarlos de los delincuentes adultos. Esta Casa se estableció en un local del Hospicio de los Pobres (fundado en 1774 por orden del Virrey Bucareli) quedando entonces, juntos los jóvenes delincuentes o infractores con los huérfanos. Ante esta situación, más tarde, se decide enviar a los infractores a un establecimiento ubicado en Tlatelolco, conocido como el Tecpan de Santiago.²⁹

Más tarde por la situación convulsa de la Ciudad, ante la gran cantidad de huérfanos que llegaban al Hospicio y el hacinamiento que éste presentaba, los

²⁸ AHSS. *Guía del Fondo Casas de Niños Expósitos*.

²⁹ Acuirre Arvizu, Virginia. *De la Beneficencia a la Asistencia Pública en México*. Op.Cit.

huérfanos, niños y niñas se empiezan a mandar al Tecpan presentándose, otra vez la misma situación de tener en el mismo espacio a menores delincuentes con huérfanos. Tras varios intentos por separarlos, es hasta 1866 cuando regresan a las niñas al hospicio pero no así a los niños, y 1870 se dispone de un rancho en el Estado de México para los menores infractores separándolos en definitiva de los niños sin padres.³⁰

A partir de 1880 las instalaciones del Tecpan reciben el nombre de Escuela Industrial de Huérfanos, pero también empezó a recibir a menores pensionados. Así este lugar dedicado a los niños huérfanos, porque se convirtió en una institución para varones, se transforma en una escuela con determinadas características, entre otras, para niños de escasos recursos. En ella se impartía educación elemental, se les preparaba para un oficio, se les daba alimentación, vestido y alojamiento, la instrucción era de tipo militar. Todo corría a costas del Ayuntamiento.³¹

En 1916 la Escuela Industrial de Huérfanos tenía a menores de entre 11 y 14 años de edad, su población era alta por el saldo revolucionario, sin embargo se exigía como requisito para aceptarlos, además de la edad que constataban con la fe de bautizo, fuerte constitución física, estar vacunados y no padecer enfermedades contagiosas.³²

Para 1924 la Escuela Industrial estaba controlada y manejada por la Beneficencia Pública quien entre otras funciones supervisaba la evaluación docente. Además de la educación elemental (de 4 años) y la superior (de 2 años), conforme a la Ley de Instrucción, los talleres aumentaron y realizaban trabajos para particulares y para las necesidades de la propia beneficencia.

³⁰ AHSS. *Guía del Fondo, casa de niños expósitos*

³¹ Díaz Galván, Raquel. *El Tecpan de Santiago, las Vicisitudes de una institución educativa 1841-1937*. Tesis. Historia. ENAH. INAH-SEP México 1993

³² Guía Del Fondo, Op.Cit

Los niños encontrados en la calle eran enviados, conforme a su edad, a alguna de las instituciones de la Beneficencia, los huérfanos eran considerados como hijos de la Beneficencia y de la Casa de Niños Expósitos o Casa de Cuna, después de estar en estas casas, una vez cumplidos los 6 años, pasaban al Hospicio de los Niños Huérfanos lugar donde permanecían hasta los 10 años; de allí automáticamente los enviaban a la Escuela Industrial. En este lugar y conforme al aprovechamiento de los menores, la Dirección de Beneficencia otorgaba Becas para otros establecimientos educativos, y podían optar por continuar en la escuela Rafael Dondé, en las escuelas técnicas de Educación Pública, en la Escuela Nacional de Maestros, en el Instituto Técnico Industrial, en el Conservatorio Nacional, etcétera. A este proyecto se sumaron la milicia y la naval ofreciendo becas a los alumnos más destacados.³³

Esta institución se convierte en 1932, en Escuela Industrial Vocacional y el reglamento establecido en 1935 señalaba que para ser admitidos los alumnos deberían obedecer el reglamento (tipo militar), no tener impedimento físico, no padecer enfermedad contagiosa, presentar buena conducta, tener ganas de aprender un oficio, no haber reprobado más de dos veces y tener entre 12 y 16 años.

Para 1937 Lázaro Cárdenas cierra la escuela debido a una huelga que inician los alumnos como protesta por el pésimo manejo administrativo por parte del director, a esta huelga se suman la Escuela para Ciegos y la Rafael Dondé. Se reinaugura como una escuela secundaria tradicional dependiente exclusivamente de la Secretaría de Educación Pública. Ya no más huérfanos, ya no más escuela para los carentes de todo.

Así, en el periodo posterior a la Independencia, el Estado no pudo tener control sobre las obras de beneficencia, hasta 1861 con la secularización de los

³³ Díaz Galván, Raquel. OP.Cit

establecimientos de Beneficencia se dictan disposiciones para reglamentar su funcionamiento, se pretendía controlar a estas instituciones.

En este mismo periodo, la casa cuna quedó en manos de la Mitra de México, una Mitra rica y poderosa que pregonaba la caridad cristiana y el amor al prójimo pero que cierra la casa cuna sin explicación alguna. Cuatro años más tarde Guadalupe Victoria la reabre y la gobierna una Junta de Caridad constituida por las mejores y más notables familias del país, los hombres aportaban el dinero y las mujeres su tiempo y cuidados.³⁴

Una buena pregunta sería ¿qué sucedió con esos niños cuando se cerró la casa?, no hay informes sobre el particular. Quizás se pueda explicar por la forma en que se manejaba la casa cuna:

“...cuando el niño ha estado en la casa cuna durante un mes, lo envían a alguno de los pueblos próximos a México para que una [mujer contratada como] nodriza le de pecho. Si [el niño] es débil y enfermizo permanece en la casa cuna bajo la más inmediata inspección de la sociedad... a cada nodriza se le pagan cuatro pesos al mes, cantidad suficiente para que una pobre india cargada de familia se sienta inclinada a añadir un niño más a los suyos. Cada una de las damas que componen la sociedad tiene cierto número de niños bajo su cuidado particular, con obligación de darles ropa, alimento, pero acomodada a las costumbres del pueblo. Cuando se desteta al infante nuevamente regresa a la casa cuna y sigue al cuidado de la sociedad por toda su vida; pero de los centenares, aún de millares [de niños] que por la institución han pasado, apenas unos pocos han crecido en ella; constantemente son adoptados por personas respetables que según su propia inclinación o posibilidad, los crían como criados [y criadas] favoritos o como hijos adoptivos; la condición de huérfano, como se le llamaba siempre al hijo del hospicio, suele estar al nivel de la de los niños mimados de la familia”.³⁵

³⁴ Velasco Cevallos, Rómulo. *Beneficencia Pública en el DF...* Op.Cit. p. 27

³⁵ Ídem. pág 101,102

Esta modalidad de adopción en donde los expósitos prohijados tienen la condición de sirvientes, cambia en apariencia en el Periodo de Juárez, quien les da la condición de hijos legítimos, con las mismas garantías que el Código Civil imponía a los padres.³⁶

Señalo que cambia en apariencia pues por la falta de supervisión de las casas de cuna particulares y oficiales, a pesar de las dificultades para comprobar las viejas usanzas de algunas casas de asistencia para huérfanos, se conocen casos de niñas que salen de un convento para vivir en una casa familiar, no adoptadas formalmente sino para que en ella se le atiende y cuide, sin embargo son explotadas como personal de servicio, y en ocasiones devueltas al convento o dadas a otras familias en las mismas condiciones. En estos periodos, la ayuda los niños necesitados tuvo logros importantes no obstante la reducción de la población debido a las epidemias, se calcula que en ese periodo, más del 80% de los niños morían en las instituciones que los acogían, o cuando eran entregados a las nodrizas. Uno de los logros más importantes fue la introducción de las vacunas, en ese tiempo especialmente la de la viruela.³⁷

También Maximiliano creyó en la ayuda a los necesitados como una cuestión de Estado, por ello crea el Comité de las Clases Menesterosas para mejorar las condiciones de vida de campesinos e indígenas, proyecto no llevado a cabo.

1.2 BENEFICENCIA PÚBLICA Y PRIVADA

En 1861 Juárez seculariza los bienes de la Iglesia y la Beneficencia pasa a ser pública y dependiente del Ministerio de Gobernación; sin embargo, el gobierno no podía mantener asilos y hospitales, tal como lo venía haciendo la Sociedad de

³⁶ Ver *Código Civil 1850*, Adopción

³⁷ AHSS, SUBYA. *Casa cuna*

Beneficencia. Un año después se deja en manos de Ayuntamiento, sin embargo, por la falta de recursos y de conocimiento respecto a la administración por parte del ayuntamiento de la Capital, en 1865, éste decide, por acuerdo, dar la administración del Hospicio a las Hermanas de la Caridad, monjas enfermeras de la orden de San Vicente de Paul, pero éstas desisten del encargo y lo regresan al Ayuntamiento a menos de un año de habérselos dado.³⁸

En el mismo año se emite el decreto del 2 de febrero sobre la Beneficencia. En éste se dispuso que el Gobierno se encargara del cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos en el Distrito Federal y que los de los Estados quedaran a cargo de sus respectivos gobiernos. Se consumaba así, la obra iniciada en 1821 con la supresión de las órdenes hospitalarias y la Beneficencia quedaba eregida como una institución civil y laica.³⁹

En el Reglamento de la Dirección General de la Beneficencia Pública se especificaban los deberes de todos los integrantes de dicha Dirección. Es importante señalar que entre las funciones del Director se menciona: “Art. 1º, 27º Promover por sí o por medio del abogado defensor, que se ponga en corriente el pago de las dotes de huérfanos y el de los réditos de capitales destinados a obras de la beneficencia, cuidar de la conservación de los mismos capitales y que se inviertan en su sujeto.⁴⁰ Art. 5º del abogado defensor, 9º Amparar en juicio a los expósitos, huérfanos, y demás personas que tengan asilo en las casas de beneficencia cuando tengan derechos que deducir en materia civil o criminal”.⁴¹

Cuando Porfirio Díaz asume el poder, la Beneficencia dependía del Estado sin embargo, para este estadista esto no era un asunto prioritario. Díaz aseguraba que había que resolver el problema económico para que todo marchara solo y bien, si esto era factible, entonces no habría pobres por lo tanto no habría la

³⁸Díaz, Galván Raquel. Op. Cit. Ídem

³⁹ Alvarez, Amézquita, Historia de la...Op Cit. p, 429

⁴⁰ Ídem, p. 438

⁴¹ Ídem, p. 444

necesidad de tener establecimientos de beneficencia. Como no fue posible acabar con la pobreza, y por lo tanto con la idea de la beneficencia para atender por este medio a los más necesitados, en 1890 dicta una Ley por medio de la cual se alentaría el “espíritu humanitario y filantrópico de los benefactores, dándoles la seguridad correspondiente de que su voluntad será fielmente respetada”.⁴² Reconoce entonces la necesidad de las obras de apoyo para los necesitados

Desde mucho tiempo atrás se reconoce el valor de la ayuda privada en cuanto a la prestación de servicios a la comunidad, de esta manera y para aprovechar la ayuda de los particulares en la asistencia social, en noviembre de 1899 el Gobierno de la República expide la Ley de la Beneficencia Privada. La misma Ley define, en el artículo primero, el término beneficencia privada como los actos de beneficencia privada como aquellos que con fin de caridad o instrucción se realicen con fondos particulares.⁴³

De esta manera se formalizan varios establecimientos que venían trabajando en ese sentido y surgen otras la de Concepción Béistegui, la Mier y Pesado, la Rafael Dondé, la Sociedad Filantrópica Mexicana y el Asilo de Mendigos., así como el surgimiento de los hospitales privados como el de la Beneficencia Española, el francés y el inglés.⁴⁴

La función del Estado en cuanto a la Beneficencia fue la de vigilar, normar y organizar las instituciones a su cargo.⁴⁵ Para 1877 se crea la Dirección de la Beneficencia Pública y Protasio Tagle, Ministro de Gobernación, forma una Junta dependiente de tal Dirección e integrada por los directores de las instituciones de la Beneficencia, para hacer más efectivos los servicios que daban. Uno de los primeros pasos fue establecer una Proveduría General a la atención y economía

⁴² Aguirre, Arvizu Virginia. *De la Beneficencia...Op. Cit. p. 19*

⁴³ Patronato Nacional de Promotores Voluntarios *La Acción Voluntaria en el Contexto Histórico... Op. Cit.*

Pág. 45

⁴⁴ Ídem

⁴⁵ García Granados, Ricardo. *Historia de México desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída del Presidente Díaz.* Tomo II, pág 12

de la Beneficencia. A partir de allí se hicieron mejoras a los edificios, el Gobierno del distrito Federal aplicó los fondos producidos por las licencias de las casas de juego, se otorgan recursos del erario público y se aseguran las donaciones que le hacían a la Dirección General de la Beneficencia Pública para ayuda a establecimientos como los de los Hospitales: San Hipólito, Morelos, Casa de Maternidad e Infancia, Del Divino Salvador y Juárez; La Casa de Niños Expósitos, el Hospicio de los pobres y el Tecpan de Santiago.⁴⁶

En el mismo año el Hospicio pasa a la Dirección de Beneficencia, los niños de más de 10 años fueron enviados a la Escuela de Artes y Oficios, los menores de esa edad permanecieron en el Hospicio. En este periodo aparece el Ministerio de Educación al frente de la Escuela de Artes y oficios. Cabe señalar que el total de asilados oscilaba entre 750 y 800 menores.

En el periodo en que la Junta de Beneficencia se hizo cargo del Hospicio, empezó a estar en peores condiciones por lo que interviene el Ministerio de Gobernación. Ya no solamente recibía a expósitos y huérfanos sino a las llamadas “corrigendas”, convirtiéndose el lugar en una correccional. Desaparece con el tiempo el propósito del Hospicio, por el que tanto trabajaron y apoyaron los primeros impulsores de este lugar para que fuera una Casa de Educación, en donde los menores encontrarán además de la protección necesaria, la educación indicada para hacerlos hombres y mujeres útiles y de provecho, según el propósito original.

La Beneficencia Pública hasta 1904, operó con independencia casi absoluta, bajo la vigilancia de la Secretaría de Gobernación; manejaba sus fondos y tenía su propia contraloría. Poca ayuda recibía del gobierno federal y se sostenía con sus propios recursos, sus servicios eran limitados y relativamente eficientes. El patrimonio de la Beneficencia Pública estaba formado por sus edificios, capitales

⁴⁶ Velasco Cevallos, Rómulo. *Beneficencia Pública en el DF. El Niño Mexicano ante la caridad y el Estado. Apuntes históricos que comprenden desde la época precortesiana hasta nuestros días.* Edit. Cultura. México, 1935

constituidos por legados, como fueron el de Lorenzana para la Casa de los Niños Expósitos, el de Trigueros para la Escuela de Ciegos y el de González Echeverría para el Hospital de San Andrés. La mayor parte de esos capitales estaban invertidos en préstamos con garantía hipotecaria. En 1914, los capitales impuestos montaban \$638,000.00, correspondiendo de ellos 365 mil a la Beneficencia y 273 mil a la Casa de Niños Expósitos. Los fondos de que disponía la Institución estaban integrados por los réditos de sus capitales, donativos, pensiones, cuotas de restitución a asilados distinguidos, derechos de adopción y venta de medicinas.

“Con motivo de la Ley de Beneficencia Pública, en 1905 se creó la Dirección General relativa y la Institución perdió su autonomía, pasando a ser una instancia más de la Secretaria de Gobernación. La tesorería de la Federación se hizo cargo del Patrimonio y en el Presupuesto de Egresos Federales se incluyeron partidas para gastos de administración, sueldos y alimentación. Los fondos propios de la Beneficencia Pública se destinaron a ropa, calzado y a mejorar de alimentación de los pensionistas”.⁴⁷

Ya para 1910 se contaba con varios servicios entre los que destacan los siguientes establecimientos:

- Asistencia médica, los hospitales General, Juárez, Morelos y Homeopático, dos consultorios y el Manicomio La Castañeda.
- Asistencia General: dos baños públicos, un dormitorio, un lavadero, la Casa de Niños Expósitos y la farmacia pública.
- Asistencia educativa, Hospicio de Niños, Escuela Industrial de Huérfanos, Casa Amiga de la Obrera N° 1, escuelas de ciegos y de sordomudos, becas a estudiantes y una escuela homeopática.

En los periodos de Madero, Huerta y Carranza, la Beneficencia Pública atendió no solamente a los desvalidos sociales sino a los damnificados de la revolución, sin

⁴⁷ Álvarez, Amézquita J. Op. Cit. p.549-550

embargo, se vio afectada pues no se proveía de lo necesario para cada institución, se acumularon las deudas y el Hospital Morelos, por ejemplo, se convirtió en hospital militar para atender a los heridos de los combates y dio albergue a los niños sin hogar.

Huerta instituye una Junta Inspector de Beneficencia con el propósito de recorrer todos los establecimientos de la Beneficencia y conocer de sus necesidades reales y poderlas satisfacer.

Durante el breve interinato de Francisco Carbajal en la presidencia, en 1914, se elabora el Reglamento de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, derogando el de 1881. En éste se señalaba: “La Beneficencia es una Institución encargada de satisfacer las necesidades reales de manera gratuita para los verdaderos indigentes”.⁴⁸ En el mismo documento se establecen los puestos de la institución, en donde por primera vez aparecen además del Director, un Secretario General que, entre otras facultades estaba la de poder sustituir al Director; un Ciudadano Visitador quien supervisaría el buen funcionamiento de los establecimientos; un Abogado Defensor; un Ingeniero y un ayudante de éste quienes se encargarían de la construcción y reparación de los establecimientos y un notario responsable de las escrituras y actos protocolarios de la Institución; además de las especificaciones para la administración, el archivo, el almacén y la proveeduría. Sin embargo, las instituciones de la Beneficencia en ésta época no solamente eran para los ‘verdaderos’ indigentes sino para otros necesitados, a los cuales se les cobraba una cuota.

En este mismo año, la pobreza aumentó, la situación económica era cada día más grave, los hospitales y en general los establecimientos de la Beneficencia, no contaban con medicinas ni alimentos. Ante la hambruna que empezó a aparecer en la ciudad, la Beneficencia Pública creó puestos de socorro para proporcionar alimentos a las clases humildes y en 1915 con Álvaro Obregón, se crea el

⁴⁸ HSS. *Reglamento para la Beneficencia Pública para el DF.*, p29

Departamento de Auxilios al Pueblo para controlar la venta de pan, tortillas y carne, a precios bajos pues por la especulación, todos los alimentos se vendían más caros. Establece una “Junta Revolucionaria de Auxilio al Pueblo”. Impuso a ricos y clérigos contribuciones especiales y, por medio de la Secretaría de Justicia obliga a los funcionarios y empleados públicos a dar el 10% de su sueldo para establecer comedores públicos.⁴⁹

La Secretaría de Gobernación por su parte, creó dos asilos para mendigos con capacidad para 500 personas cada uno.⁵⁰

Se crean también en la misma época, cinco Asilos llamados Constitucionalistas para atender a los hijos de los soldados. Estos se instalaron cerca de los planteles educativos. Para el siguiente año, solo quedaban dos y para 1918 se suspenden definitivamente junto con los comedores públicos y los puestos de socorro, pues ya no eran necesarios.

En 1916 la Dirección General de la Beneficencia Pública forma la Junta de Damas Constitucionalistas con el propósito de que ayudaran a ésta Dirección en la atención a los indigentes, huérfanos y demás necesitados atendidos por la Institución. Y continúa la situación de inestabilidad en todo el país, luchas de facciones, deterioro en la economía falta de comunicaciones, hambre, epidemias, robos, asaltos, impunidad. Y la falta de una política social real.⁵¹

Con Carranza surge la institucionalización de la política social que garantizaba a los mexicanos educación, salud, vivienda, tierra y trabajo. Sin embargo, a pesar de la tendencia restauradora, la situación respecto a las obras de beneficencia siguió igual que en el antiguo régimen; el número de huérfanos aumentó y su situación de desamparo y rechazo se agravó. El Hospicio y la Casa de Niños expósitos se

⁴⁹ González, Navarro Moisés. *La Pobreza en México*. México. p 32

⁵⁰ AHSS. *Revista Enciclopédica de la Beneficencia Pública en el D.F. N° 1, 1917. Actuación del gobierno revolucionario. Ramo de la beneficencia pública*

⁵¹ Ídem

vieron rápidamente saturados y los menores no aceptados se enviaron a los Asilos Constitucionalistas, que poco tiempo después desaparecen.

Carranza también desaparece la Lotería Nacional, las casas de juego, los salones de baile, ordena cerrar los expendios de alcohol a una hora determinada a fin de mantener la moral y el orden; para el efecto creó un cuerpo de gendarmería montada, estos no tardaron mucho en desaparecer.

Durante el porfiriato, el Estado compartió junto con la iniciativa privada la ayuda social a diferencia de los primeros momentos de la vida independiente de México en donde se consideraba que la atención a los pobres, viudas, huérfanos y expósitos correspondía solamente al Estado. Ciertamente Díaz acude a la asistencia pero conserva la vigilancia sobre sus actos.

Con Madero era necesaria la beneficencia en la medida en que era importante para mantener el equilibrio social al depender esta institución del gobierno sobre todo en esos momentos de crisis por las luchas. Estas ideas fueron abandonadas al poco tiempo.

Así, encontramos a finales del siglo XIX una población en el Distrito Federal de aproximadamente 450,000 habitantes y el promedio registrado de asistidos por la beneficencia era de 2,600 personas. Para 1921 sumaban 10,000 las personas asistidas de una población de aproximadamente 906,000 habitantes en el Distrito Federal.⁵²

Con el gobierno de Huerta se presentó una transformación institucional del Estado, en algunos sectores de la economía y de la sociedad. La política se encaminó a la estabilidad del país tanto en el ámbito interno como en cuanto a las relaciones con el exterior. En cuanto a la beneficencia, ésta se encontraba

⁵² Velasco Cevallos, Rómulo. Beneficencia Pública en el DF... Op. Cit

desorganizada por haber pasado del gobierno del Distrito Federal a la Secretaría de Gobernación, es decir, a la federación.

El gobierno solicita a la Cámara de Diputados aprobar un presupuesto especial para los servicios de los necesitados, por primera vez se pone a concurso a los proveedores para atender a las instituciones de asistencia de lo que requerían. De esta manera se incrementó el servicio en los hospitales, escuelas para sordos y ciegos, para el manicomio⁵³ de la Castañeda. Se proyecta en esta época la creación de un Monte Pío cuyas ganancias fueran únicamente para la beneficencia pública y se decreta la creación de una lotería dependiente de Hacienda y cuyos productos gananciales fueran para la beneficencia. Así también, surgen Juntas Caritativas con particulares.⁵⁴

“En los veinte años posteriores al inicio de la Revolución, la caridad subsiste como elemento motor de la asistencia; la intervención del gobierno seguía ubicándose en el plano humanitario más que en el obligatorio, al orientar sus esfuerzos a la reorganización de la beneficencia pública y a procurar mayores fondos para su sostenimiento”.⁵⁵

De esta manera, a partir de 1920 se emprende la reorganización de la Beneficencia Pública y se le asigna, en su totalidad los productos de la Lotería Nacional y de los impuestos provenientes de las herencias, legados y donaciones, con lo que se da un gran impulso para atender los distintos problemas asistenciales de la población en la ciudad de México.⁵⁶

En el mes de enero de 1921 ya con Obregón, se convoca al Primer Congreso Mexicano del Niño, patrocinado por el diario El Universal. La Beneficencia Pública

⁵³ Eregido durante el periodo de Porfirio Díaz al igual que el Hospital General

⁵⁴ AHSS Fondo Beneficencia Pública. Secc. Dirección, serie Dirección General, L 27, Expediente 2. y Stephen Jay. *La Falsa medida del hombre*. p. 1580

⁵⁵ Patronato Nacional de Promotores Voluntarios....Op.Cit. pág 61

⁵⁶ Alfaro T, Martiniano. *Reseña histórica del antiguo Hospicio de los pobres de la Ciudad de México*. Edit. Europea. 1910. AHSS Ramo hospicio de los pobres, vol.2295, Expediente 23

presento dos trabajos, uno de ellos del Dr. Luis Jaso, ponencia titulada *“Obligaciones y derechos de los Directores de Asilos y Hospicios, en Relación con la Protección a la Infancia Desvalida”*.

En dicho documento, el Dr. Jaso apunta la situación de los menores en cuanto a su tutela por parte de los encargados de las casas hogar, hospicios y casa de cuna. Habla de las obligaciones de los responsables de estas instituciones, de la ley que les otorga las facultades a las que se refiere y de las obligaciones que tienen que cumplir, así como la situación real de los menores y las causas de este fenómeno de los niños y niñas. Además hace una serie de propuestas para cambiar las leyes y dar más protección a las mujeres y a los niños y niñas que se encuentran en situación de pobreza y por lo mismo de riesgo.

No falta el tono “moralino” de la época pero vale la pena conocer el texto del Doctor Jaso, Delegado de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, en donde encontramos explícitamente las referencias a las leyes establecidas para las instituciones de la Beneficencia Pública que atienden a los niños y niñas desamparadas, por lo que reproduzco algunos de los párrafos en donde se menciona la situación de estas instituciones en relación con los responsables de los niños y niñas en su calidad de expósitos así como, la opinión del Dr. Jaso en cuanto a la situación del país en esa época que presenta similitudes con la presente:

“Es un imprescindible deber para todos los hombres que viven en sociedad sujetarse a las leyes que la rigen, aún cuando las desconozcan, porque la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha, y porque las leyes, reglamentos, circulares o cualquier otras disposiciones de observancia, obligan y surten sus efectos desde el día de su promulgación, en los lugares en donde ésta deba hacerse.

Debe acatarse toda disposición legal aún cuando por su inconsistencia científica sea un fracaso jurídico, porque la modificación de los códigos sólo compete al poder que los promulga, a iniciativa de quienes constitucionalmente tienen derecho de iniciar leyes y decretos

Pero la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ... mientras nuestra legislación actual no se derogue o modifique, con sujeción a ella habremos de resolver las tesis que a nuestro estudio se sometan sin que implique ese acatamiento renuncia al derecho, que ahora ejercitamos, de proponer, no sencillas reformas, sino trascendentales innovaciones, enderezadas al bien social Cuando planteo reformas o expongo ideas que modifican un sistema vigente, El artículo 455 del Código Civil, redactado al mismo tenor que el 343 de la Ley sobre relaciones Familiares dice a la letra: “La ley coloca a los expósitos bajo la tutela de la persona que los haya recogido; la cual tendrá las obligaciones, facultades y restricciones establecidas para los demás tutores.” Los artículos que en ambos ordenamientos siguen en número a los apuntados, prescriben: “los directores de las inclusas, hospicios y demás casas de Beneficencia donde se reciben niños abandonados, desempeñaran la tutela de éstos, con arreglo a las leyes y a lo que prevengan los estatutos del Establecimiento.

Queda entonces sentada la condición legal de los Directores de Casas de Beneficencia, donde se reciben niños abandonados. Desempeñan, respecto de éstos, por diferimiento de la Ley, el papel de tutores, con las obligaciones, facultades y restricciones preestablecidas; llevan bajo su guarda la persona y los bienes de los que no estando sujetos a la patria potestad, tienen

incapacidad natural o legal, o solo la segunda, para gobernarse por sí mismos; y como según la fracción I del artículo 404 del Código Civil, en concordancia con el mismo número del artículo 299 de la Ley sobre las Relaciones Familiares, tienen incapacidad natural y legal los menores de edad no emancipados, es de asentarse, como primera conclusión al párrafo inicial de éste trabajo, la siguiente premisa:

Los directores de las inclusas, Hospicios y demás casas de beneficencia donde reciben niños abandonados, son tutores de éstos mientras son menores de edad no emancipados, y tienen las obligaciones, facultades y restricciones establecidas para los demás tutores.

¿Cuáles son esas obligaciones, facultades y restricciones?

Debe plantearse desde luego, como una regla general, la de que los menores internados en las casas cuna, asilos y hospicios, carecen de bienes propios, pues si bien es cierto que la Beneficencia Pública en México administra capitales legados a esa institución y a la casa de Niños Expósitos, cierto es también que los testadores no han hecho designación individual de legatario, pues se han concretado sólo, en virtud del derecho de disponer libremente de sus bienes por testamento, a título de herencia o de legado, a dejar cantidades a los pobres, a los huérfanos, a los locos, etcétera, sin que esta disposición vaga pueda traducirse a una institución nominal.

No tiene, pues, el tutor, la facultad de administrar bienes y, en consecuencia, tampoco la obligación concomitante de caucionar su manejo y rendir cuentas de administración, porque la realidad

de los hechos le quita esas facultades y lo exime de esas obligaciones, y porque la tutela de esos niños desamparados se desempeñan con arreglo a las leyes y a lo que prevean los estatutos de los establecimientos, y éstos no dejan a los directores el manejo de sus fondos propio, que son administrados por un Departamento especial que se titula 'Administración General de Bienes de la Beneficencia Pública'.

Por otra parte: el que en su testamento deja bienes, por herencia o legado, a un incapaz que no está en su patria potestad ni en la de otro, puede nombrarle tutor sólo para la administración de los bienes que le deja. (Art. 429 del Código Civil), lo que quiere decir que la ley misma quita lo exclusivo de la facultad administrativa a los tutores de niños abandonados, supuesto que la concede potestativamente al testador, cuando se trata de designación de legatario, y también cuando en general se lega a favor de una corporación o de un establecimiento público, pues entonces, según lo prevenido por el artículo 3303 del Código que acaba de citarse, el testador es libre para designar persona que administre los capitales impuestos que sean materia de legado.

El mismo Cuerpo de Leyes, en la fracción IV, de su artículo 487, dice que están exceptuados de la obligación de dar garantía, los tutores que recojan a un expósito, y lo alimenten y eduquen convenientemente por más de diez años, a no ser que hayan recibido pensión para cuidar de él, condición que no se realiza en cuanto se refiere a la infancia desvalida – veremos más adelante cómo las instituciones que hace mención el autor, recibían a niños pensionados, al grado de que las instituciones como el hospicio y la misma casa de cuna cobraban por atenderlos -, por lo que debemos tener como prescrito que están exceptuadas de

la obligación de otorgar fianza o garantía hipotecaria los directores de los establecimientos de la Beneficencia destinados a recibir niños abandonados.

Eliminada, pues, la facultad o el derecho de la administración de bienes, y eliminada también la obligación de rendir cuentas y garantizar el manejo de estos bienes, veamos que derechos y obligaciones de los Directores de Asilos y Hospicios subsisten legalmente, para después proponer las que deben tener en el porvenir y la manera de imponerlas.

El Código Civil, ya tantas veces invocado, impone al tutor, en su artículo 497, la obligación de alimentar y educar al menor; la de cuidar de su persona, representarlo en juicio y fuera de él en todos los actos civiles, con excepción del matrimonio, el reconocimiento de los hijos y otros de la misma clase.

Está obligado también a regular los gastos de alimentos y educación de manera que nada necesario falte al pupilo, según lo preceptuado por el artículo 499 de igual Código, y en atención a lo que provienen los artículos 528 y 530 del mismo ordenamiento, tiene obligación de admitir las donaciones simples, legados y herencias dejados al menor y a no hacer donaciones en nombre de éste.

Por lo que a los derechos respecta tiene que ser respetado por el menor, y las mismas facultades que a los descendientes conceden los artículos 370 y 371, y que consisten en corregir y castigar a sus hijos templada y mesuradamente y en requerir a las autoridades para que los auxilien en el ejercicio de ésta y las demás facultades que les concede la ley.

Está también capacitado el tutor para adquirir por herencia derechos o créditos contra el menor, sin que pueda aceptarlos para sí mismo, a título gratuito u oneroso, por cesión.

Son facultades, pues, de los tutores, las que acaban de señalarse; y obligaciones las de vestir y alimentar al niño, representarlo en juicios civiles, admitir legados, donaciones y herencias dejadas al menor, y según acuerdos de 31 de julio de 1919, dictados por el presidente de la República, como complementarios a la Ley de Relaciones Familiares, la de cerciorarse de la honradez, moralidad y posibilidad pecuniaria de la persona que se interese en adoptar a un menor asilado en algún establecimiento de la Beneficencia Pública, a fin de que estén capacitados para poder otorgar su consentimiento cuando sean citados ante autoridad judicial respectiva y para que ese consentimiento no resulte perjudicial a los intereses de su representados; a indicar a toda persona que se interese en la adopción que debe presentar al Juez de primera Instancia de la residencia del menor (en el Distrito Federal a un Juez de lo Civil), un escrito expresando su propósito, adquiriendo todos los derechos y contrayendo todas las responsabilidades de padre; a comparecer a la audiencia respectiva para expresar su conformidad o inconformidad en la adopción, a no entregar al menor al adoptante, sino hasta recibir la orden judicial respectiva o la copia del acta levantada por el Juez del Estado Civil; a tomar nota del lugar donde se radiquen el adoptante y el adoptado; a llevar el registro especial de los niños que en estas condiciones salieren del plantel y a poner en conocimiento del Ministerio Público los informes que recabe y que se refieran al mal trato que el menor reciba, para que se ejercite la acción de privar de la

patria potestad a quien la ejerce con excesiva severidad o no educa al que está en ella, o le impone preceptos inmorales o le da ejemplos o consejos corruptores.

Expuestos ya los derechos y obligaciones de los Directores de Asilos y Hospicios, como tutores de los asilados en ellos, hay que relacionar esas obligaciones y derechos con la protección a la infancia desvalida, para resolver el tema propuesto y para decidir si esas casas de la Beneficencia Pública, responden a la función social para las que fueron creadas, y si las leyes en vigor son el ansiado panacea que ha de curar al país de la inmoralidad y la miseria que le abruma...

Son los recién nacidos, los huérfanos y los desamparados, los descendientes inevitables de la miseria, que no sólo es pobreza, falta de pan y abrigo, sino que implica degradación moral que nace y fructifica en, los tugurios... y en donde el hecho de tener un hijo de su propio padre es una contingencia que mueve a risa; miseria que germina en la indolencia de los poderes públicos que tienen en sus manos nuestros destinos, y sabiendo estas cosas las dejan perpetuar; en las leyes penales defectuosas que casi pregonan la impunidad del rapto sin violencia; en la falta de leyes y de fuertes sanciones que prevengan el pauperismo, garantizando a todos los padres hábiles para el trabajo una labor remunerada que permita obligarlo a vestir y alimentar a sus hijos, como hoy se le obliga a enviarlos a la escuela, aún cuando el municipio no haga ningún esfuerzo porque la ley de instrucción obligatoria se cumpla, apartándose así de una de sus obligaciones más nobles y patrióticas.

Debe interpretarse lo expuesto en el sentido de que las leyes en vigor, por lo que a la protección a la infancia desvalida respecta, no satisfacen el objeto para el que fueron promulgadas, porque líricamente hablan de padres y tutores de niños desamparados, sin que los padres y tutores existan en efecto, supuesto que la institución que en México se intitula pomposamente Beneficencia Pública, es también indigente que recibe los panes del presupuesto para esparcir migajas que constituyen un socorro inmediato para los desvalidos, pero nunca una protección eficiente para los mismos, que los prevenga de nuevos males, ni una avanzada vigorosa que detenga el progreso de esa lacra que hemos calificado de miseria..... Las Leyes mexicanas vuelcan su contenido cuando se ha consumado un hecho delictuoso, pero no contiene medidas apropiadas para evitar o tratar de impedir que ese hecho se realice.....

Continúa el autor hablando de las penas impuestas por la ley a la violación y al estupro, como una de las causas de los hijos fuera de matrimonio y que posteriormente son abandonados, la laxitud de las leyes y la impunidad

La prostitución, la pobreza, son también causas de abandono de infantes recién nacidos... Naciones adelantadas como Inglaterra y Francia, tienen brigadas de inspectoras, casi siempre gratuitas, pues están integradas por damas de alta alcurnia, que van constantemente al domicilio de las madres pobres a enseñarlas a cuidar bien a sus hijos; tienen establecidas "gotas de leche" en donde ese alimento se regala al indiscutiblemente menesteroso y se vende a bajo precio a quien de esa manera puede pagarlo, pues los países cultos saben por experiencia que las limosnas dadas sin tino fomentan la miseria que trata de atacarse. Tienen

una “Escuela de Madres”, en donde las mujeres que lo desean pueden instruirse acerca de los cuidados que hay que darle a los niños, y ponen a éstos bajo el cuidado de un médico encargado del servicio de Higiene...”

El Trabajo del Dr. Jaso aquí retomado en partes,⁵⁷ sirvió para elaborar planes que se pondrían en marcha por la Beneficencia Pública más adelante. Propone también modificaciones al Código Penal en cuanto a la violación y al estupro. Algunos elementos de esta propuesta se tomarán en el trabajo de análisis de las leyes de protección a la infancia durante las siguientes épocas de México.

Propone además: “mientras del Estado dependa la protección a la infancia desvalida por medio de la Institución denominada Beneficencia Pública, gestionar absoluta autonomía de ésta para impedir la anarquía que trae consigo la intromisión de varias oficinas públicas en el manejo de sus fondos y en su régimen interior”.⁵⁸ La Beneficencia Pública era insuficiente para atender los problemas de los más necesitados, por eso se le concedió personalidad jurídica a varias de las instituciones que dependían de la B.P tales como la Sociedad Protectora del Niño, el Sanatorio Infantil Nicolás San Juan y el de Ma. De la Luz Alamán para la Educación de los niños y niñas.

Esta institución era considerada como la salvación de las miserias humanas, sin embargo, no fue un proyecto prioritario para el gobierno. Se trata, en diversas ocasiones, de que fuese una institución autónoma, para que ningún político o grupo se enriqueciera con ella y desatendiera los fines para los que había sido creada. De allí la importancia de que ella misma, la institución de la BP, generara sus propios recursos.

⁵⁷ Jasso , Luis Dr. Op.Cit.

⁵⁸ *Boletín de la Beneficencia Pública del Distrito Federal. Año1, Núm. 4, febrero 1921, pp, 9-19. Archivo Histórico de la Secretaría de Salud. México*

Para 1922 se proyecta formar la Junta de Beneficencia Pública integrada por un delegado de la Secretaría de Gobernación como representante del Ejecutivo, un delegado de las Cámaras de Comercio, uno más de las Cámaras Industriales, otro de los obreros y un delegado más del Consejo de la Lotería Nacional.

Pero es hasta 1924 con Plutarco Elías Calles, cuando la Beneficencia Pública se transfiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en que se crea la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal. Así se propone que sea la propia BP quien maneje sus propios recursos así como los de la Lotería Nacional. Es decir la Junta tuvo autonomía propia para que no dependiera de los proyectos políticos, aunque tenía la obligación de informar todo lo relativo a sus funciones y presupuestos al Ejecutivo federal y las cuentas de los gastos mensuales a la Contraloría General de la Nación.⁵⁹

De esta forma, la Junta Directiva de la Beneficencia Pública obtenía recursos de la Lotería Nacional y los productos de impuestos, parte de impuestos sobre sucesiones y donaciones, réditos de capitales e impuestos sobre hipotecas y las pensiones que pagaban los asilados en distintos hospitales.

Los establecimientos que manejaba la Junta es esa época, eran los relativos a la asistencia médica, entre los hospitales que manejaba estaban: General, Juárez, Homeopático, Manicomio, Consultorios Médicos y dos dispensarios; de asistencia: Asilo. Asilo y Educación, Casa de Niños Expósitos, Hospicio de Niños, Escuela Industrial y las Escuelas de Sordomudos y Ciegos. La Asistencia diurna y educación, la Casa Amiga de la Obrera y finalmente los Dormitorios Públicos y los Baños de la Lagunilla para los indigentes no asilados. Una característica de estos establecimientos manejados por la Junta es que se trataba de imponer el buen orden, la moralidad, la higiene y la economía, para lo cual se vigilaba estrechamente lo relativo a los gastos que cada establecimiento hiciera.

⁵⁹ AHSS. Guía del Fondo. Casa de niños expósitos. E- 25, 23,8 C-1.

Para 1925 la Beneficencia Pública presenta un superávit de más de \$100, 000. con lo cual se pusieron al corriente de sus deudas y se hicieron mejoras en cada uno de los establecimientos, la atención a los beneficiados ascendió a más de 6 mil personas, con esta atención a los pobres el General Calles esperaba que las clases humildes se sintieran más cercanas al gobierno al ver que éste se preocupaba por sus miserias y trataba de remediarlas.⁶⁰ Sin embargo todavía muchas de las personas que formaban parte de la Beneficencia Pública, fueron atacadas por Calles al cerrar las Capillas que estaban en los Asilos Públicos, en la embestida que hizo contra el clero y el desarrollo del episodio de la cristiada. No obstante, gracias a los recursos de la Beneficencia, ésta crece ante el número de necesitados, de grupos imposibilitados para acceder a los servicios particulares de salud.

Se crea el Hospital de Tuberculosos en Tlalpan, evidencia del incremento de esta enfermedad originada por el hambre y la miseria, así como más dormitorios públicos para niños y Casas 'Amiga de la Obrera'

Para 1927 se inician los programas de asistencia social, y por ejemplo, en lo relativo a la asistencia y educación de los niños y niñas en situación de abandono u orfandad completaban su ciclo de atención y educación desde la Casa Cuna hasta la Escuela de Oficios.

Es en 1928 cuando la Beneficencia Pública adquiere personalidad jurídica al establecerse el Estatuto Legal de ésta en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. La Junta contaba con representación jurídica para ejercer acciones legales en juicios entablados en su contra y sus miembros eran nombrados por el Jefe del Distrito Federal con aprobación del Ejecutivo.

Además, en el mismo año, se presenta un nuevo Código Civil para el Distrito Federal en donde se establecen las relaciones entre los intereses sociales con los

⁶⁰ Calles, PMN Tomo III p 717

individuales, se señalan en esta ley secundaria entre otros aspectos: la igualdad del hombre con la mujer, la protección de las clases desfavorecidas e ignorantes, los contratos legales, se suprime la diferencia entre hijos legítimos e ilegítimos, la protección a la infancia desvalida, la atención a los menores infractores y el tribunal para menores.

Pero las cosas no se mejoran en el país, en 1929 con Portes Gil, el número de personas que demandan servicios a las instituciones de asistencia aumenta a más de diez mil⁶¹ y surgen así nuevas instituciones que den apoyo a los pobres. Entre los más importantes destacan el Servicio de Higiene Infantil, que tendría a su cargo las instituciones de asistencia la niñez desvalida, la Escuela de Puericultura, la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, organismo de carácter particular subvencionada por el Estado. Gracias a los fondos recaudados por un impuesto sobre correspondencia se pudo abrir una maternidad, clínicas postnatales y cuatro hogares infantiles.⁶²

En el mismo periodo, la situación jurídica se determinaba en tanto que los establecimientos públicos fueron desmembramientos del Estado, creaciones de la autoridad; mientras que, los establecimientos de utilidad pública fueron creaciones de la iniciativa privada, en donde se perseguía un interés general pero no como un servicio público.

Ley de la Dirección de Protección del Niño

El mismo año (1929) se emite la Ley de la Dirección de Protección al Niño en el D.F. y Territorios Federales dependiente del Departamento de Salud Pública. Las funciones establecidas en esta ley eran, fundamentalmente, atender a los niños cuando no hubiera quien lo hiciera, atender escuelas de anormales,

⁶¹González, Navarro, *op cit.* P.205

⁶²AHSS. Fondo Salubridad, Secretaría de Higiene Infantil, caja 6, Expediente 6

correccionales, tribunal para menores. Se establecieron programas y planes para establecer colonias-hogar, escuelas granja, orfanatorios, hospicios y hogares infantiles. Se pretendía terminar con el abandono, la miseria moral, fisiológica y económica de los niños.

Esta ley previó entre otros casos la protección de la infancia, objetivo que estableció para su ejecución en cuatro unidades:

- a) atención hasta el momento del nacimiento
- b) desde el nacimiento hasta los dos años
- c) de los dos hasta los cinco años
- d) desde los cinco hasta los quince años.

Las funciones de la Dirección General de Protección al Niño establecidas en el artículo segundo de dicha ley, se reconocía al Estado en su más completa acepción, la tutela de los derechos del niño cuando no hubiera quien la ejerciera. Para lo cual se comprometía también a establecer orfanatos y hospicios para niños sin padres o que, aún teniéndolos, han sido abandonados o reciban malos tratos de éstos o que se encuentren en situación de extrema pobreza, además se comprometía a atender el funcionamiento de los orfanatorios, colonias hogares, hospicios, hogares infantiles, así como formular y realizar los planos de las mismas instituciones así como atender, cuidar y vigilar la salud de los niños y todo lo relativo a su prosperidad hasta le edad de quince años.....⁶³

Con esta Ley se pretendía amparar a los menores en circunstancias desfavorables económicamente, algunas de estas iniciativas se pusieron en práctica con muy buenos resultados como por ejemplo las campañas de las gotas de leche, que beneficiaron a una gran cantidad de menores de los barrios más pobres de la ciudad de México. Más adelante veremos como fueron atendidos los niños de conformidad con algunos programas inspirados en esta ley.

⁶³ AHSS Fondo Servicio de Higiene Infantil, secc. HI caja 6, Expediente 6

El Gobierno de Pascual Ortíz Rubio se manifiesta como un gobierno social, proclamaba la desaparición de la brecha entre la sociedad y el Estado y prometía atacar la mortalidad infantil que hasta ese momento ascendía a 50% de la natalidad. Mientras tanto, las necesidades de atención a grupos diversos en situación de pobreza o marginación eran cada vez mayores.

La casa Cuna en esa época era insuficiente para atender las demandas que tanto las instituciones públicas como los particulares hacían para atender a niños expósitos, abandonados y asilados, éstos últimos por la terrible pobreza de sus madres, muchas de ellas abandonadas o madres solteras. Los ancianos abandonados también demandaban espacios para ser atendidos.

En 1933 se inauguró la nueva Casa de Cuna en Coyoacán con más espacio y servicios, el Hospital del Niño y un Asilo de ancianos. Eran ya más de 12 000 personas las que atendía la Beneficencia Pública. Todas las instituciones estaban saturadas en los 21 establecimientos de la Beneficencia. La población en el Distrito Federal en esta época llegaba al millón.⁶⁴

Departamento Autónomo de Asistencia Infantil

Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas, dadas las condiciones sociales y, para satisfacer las necesidades infantiles, se creó el Departamento Autónomo de Asistencia Infantil en cumplimiento al Decreto del 22 de junio de 1937. Así mismo, para atender las necesidades sociales de la población en general, se creó por decreto del 31 de diciembre de 1937, la Secretaría de la Asistencia Pública. Ambos proyectos en el marco de lo que Cárdenas denominó Justicia Social, objetivo que se pretendía lograr a través de “la educación, la independencia económica y el nivelamiento de las clases sociales”.⁶⁵

⁶⁴ *Nueva Legislación de la Beneficencia Pública para el Distrito Federal.. AHSS y Rómulo Velasco. El Hospital Juárez 1934 p. 83*

⁶⁵ *AHSS. FCC. SAG Leg 15/ Expediente 9/ 1927-1941*

Pero los problemas no se mitigaron ni se solucionaron y por supuesto, continuo el problema de la saturación de niños y niñas en la casa cuna y en la casa hogar. Se propuso entonces que los menores fueran adoptados, pero esta medida de carácter urgente y por tanto sin planeación ni estudios para su regulación, fracasa por la celeridad con la que se trató tan solo para salir del paso.

Se presentaron reformas en la Beneficencia Pública: se ordeno que todos los jardines de niños, las casas cuna y la casa de maternidad que dependían de la Beneficencia Pública o de Salubridad pasaran a depender del Departamento de Asistencia Infantil a fin de hacer obligatoria la asistencia de los niños a estas instituciones en toda la República, tal como sucedía en otros países con modelos socialistas. Se consideraba en esa época y así se promulgaba, que era un derecho de todo ser humano contar con todo para desarrollarse: higiene, salud, alimentación, vestido, educación, hogar, orientación.

1.3 ASISTENCIA PÚBLICA

Es en esta época cuando se cambia el término de Beneficencia Pública por el de Asistencia Pública para atender a las demandas de los individuos socialmente débiles (llamados así por Lázaro Cárdenas), para su desarrollo integral. Así en noviembre de 1937 el Presidente envía a la Cámara de Diputados un proyecto de Reforma al Artículo 73 de la Constitución en donde federaliza la asistencia a fin de crear un sistema de protección a los socialmente débiles en toda la República.

Entre los considerandos del Proyecto de Ley para la creación de la Secretaria de la Asistencia Pública se establece:

“< El estado Mexicano reconoce que debe sustituirse el concepto de Beneficencia por Asistencia Pública, en virtud de que los

servicios que demandan los individuos 'socialmente débiles' deben tender a su desarrollo integral, sin limitarse a satisfacer exclusivamente sus necesidades de subsistencia o de tratamiento médico, sino esforzándose por hacer de ellos actores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del país. Precisa, por lo tanto, crear un órgano dependiente directamente del ejecutivo a fin de que, dentro de las normas de la política general demarcadas por aquel y con la cooperación y ayuda de las demás dependencias del Estado, puedan ampliarse a todo el país, mediante servicios coordinados con los gobiernos de las entidades federativas; organizándose la nueva secretaría en forma que le permita al mismo tiempo que utilizar las cantidades que el...>⁶⁶

Así, el 28 de diciembre de 1937 aparece la Secretaría de la Asistencia Pública como Dependencia del Ejecutivo, cuyas atribuciones fueron entre otras, la organización de la asistencia pública en el Distrito y en todos los territorios federales, administrar los bienes y el patrimonio de la Beneficencia Pública y de la Lotería Nacional destinados al sostenimiento; organizar, vigilar y controlar a las instituciones de beneficencia privadas y públicas en cuanto a los servicios prestados. Además administraba y sostenía los asilos, las casas de ancianos, los hospicios, los centros de asistencia para niños entre otros. Quedaban entonces supeditadas al control, coordinación y vigilancia de la Secretaría de Asistencia Pública cualquier actividad de asistencia sea por particulares, agrupaciones o instituciones oficiales en todo el territorio nacional, fueran ya por convenios internacionales, concesiones o autorizaciones oficiales. Además, se establecía que los bienes, productos, fondos, instituciones, establecimientos y actividades dedicadas al sostenimiento de asistencia pública, no serían gravados con

⁶⁶ *Álvarez Amézquita, op.cit. p.55-56*

impuestos federales ni locales ni municipales. Todas las concesiones de fondos destinados a la asistencia pública serían a nombre de la Secretaría.

Además se establecía en un transitorio de dicha Ley que todos los bienes, presupuestos, personal y atribuciones que corresponden al Departamento de Asistencia Social Infantil, pasaran a la Secretaría de la Asistencia Pública, para su administración, servicio y aprovechamiento.

De esta manera queda instituida la asistencia a los más necesitados como una atribución del Estado a través de sus dependencias.⁶⁷ Así mismo, por Decreto Presidencial se emite la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales derogando la de 1899 emitida por Porfirio Díaz.

Con estas disposiciones el Estado tomaba claramente su participación como el garante de la atención, para el caso que me ocupa, de la supervisión de las instituciones que tenían a su cargo a los menores en situación de orfandad, situación que paulatinamente se va desdibujando con el tiempo.

1.4 SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PÚBLICA

Con Manuel Ávila Camacho se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, integrando así los servicios que hasta ese momento habían sido proporcionados por el departamento de Salud Pública y la Secretaría de Salud de la Asistencia Pública.⁶⁸

A esta nueva Secretaría correspondían la prestación de los servicios de asistencia y la organización de los servicios sanitarios, ya fuera de forma directa o con las entidades federativas:

⁶⁷ el énfasis es mío

⁶⁸ Por decreto del 15 de octubre de 1943, publicado en el Diario Oficial el día 18 del mismo mes

- luchar contra las enfermedades transmisibles, el alcoholismo y las toxicomanías; crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social;
- dirigir la policía sanitaria general de la República y la especial en puertos, costas y fronteras;
- impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia;
- controlar la higiene de comestibles y bebidas;
- controlar la preparación, posesión, uso, importación y exportación de drogas y productos medicinales;
- ayudar a los grupos de población considerados como ‘débiles sociales’, suministrándoles servicios médicos y asistenciales;
- tomar a su cargo la tutela de los niños desamparados;
- suministrar servicios en escuelas y talleres para niños, adolescentes e inválidos; organizar y
- vigilar las instituciones de asistencia privada.

En el informe sexenal de la Secretaría se señalaba que el hecho de mayor trascendencia fue la unión del Departamento de Salubridad Pública y de la Secretaría de la Asistencia Pública “En 1936 la antigua Beneficencia Pública se convirtió en la Secretaría de Asistencia Pública, de acuerdo con un concepto más actual de responsabilidad social y colectiva para los indigentes”.⁶⁹

Anteriormente (a la fusión) tanto el Departamento como la Secretaría realizaban labores preventivas y asistenciales cada una por su lado, la centralización en un solo organismo gubernamental y la nueva estructura representó una gran ventaja tanto administrativa como económica. El principal objetivo de este nuevo enfoque se centró en la familia considerándola como la unidad social, base de toda organización, núcleo fundamental en la composición de la sociedad, por lo que todos los esfuerzos se planearon y se dirigieron a cuidar del mantenimiento de la

⁶⁹ AHSS; fondo subsya; caj.1; exp 1.

integridad familiar, por reforzar las ligas entre sus componentes y resolver los problemas de debilidad social que las afectaba, para que así se conservara como un grupo inalterable.⁷⁰

Por lo que respecta a los menores y bajo este nuevo enfoque se pensó en externar a los niños de los grandes internados (solamente había uno oficial) se crearon los hogares sustitutos para los menores sin familia y a los que si la tenían debían integrarse a ellas. Entre las acciones para fortalecer los lazos familiares se encontraban entre otras, las campañas para legitimar las uniones libres y a los hijos habidos en ellas, los comedores familiares, las visitas a las casas de las familias y la asistencia en dinero para las más necesitadas. Aunque se dice que se favoreció a los ciegos, sordomudos, débiles mentales, niños lisiados, etcétera.

“El gobierno –decía Subirán- está obligado más que a curar la miseria a prevenirla... la asistencia no solamente se proporciona a quien la solicita, sino que ella va en busca de quien la requiere y se da la necesaria para que quien la reciba la obtenga con dignidad; como un derecho que el Estado le otorga y no como una limosna que se la tira”.⁷¹ Y continuaba diciendo- Los hogares infantiles sustitutos que son el medio ideal de colocación... adolecen... de un defecto capital: cuando son requeridos para niños, miembros de una misma familia, los menores de 6 años son depositados en hogares bajo dirección diferente a los hogares a donde se envían a los mayorcitos de esa edad. Debe terminarse con esta práctica incorrecta que lesiona los intereses del núcleo familiar, deben aumentarse éstos establecimientos, deben seleccionarse a las personas que quieran encargarse de ellos, pero con fines de custodia y adopción; a ellos deben asistir no solo los que carecen de un

⁷⁰ AHSS; FSSA; S-Subsya; c7; exp5 1946. primer Congreso Nacional de Asistencia, Dr. Salvador Subirán, agosto de 1943

⁷¹ Ídem

hogar o es inadecuado por motivos de índole moral o por padecer sus padres enfermedad infectocontagiosa, sino también niños cuyos padres trabajen todo el día y noche alternados y que carecen de otros familiares. ... es indispensable la Federalización de la Asistencia en el país, tomando en cuenta la pobreza de sus habitantes”.⁷²

Durante este sexenio las tendencias principales de la asistencia social fueron: que las labores de salubridad y asistencia se encontraron coordinadas bajo un mismo mando y control; *la implantación de los modernos principios de la asistencia social ofreciéndola como un deber del Estado y de la sociedad*; el combate a la asistencia ciega, transitoria e irreflexiva que solo conduce a la creación del parasitismo social; eliminación de los conceptos ‘beneficencia’ y ‘caridad’; planeación y organización científica de los servicios tratando de reincorporar o adaptar para una vida social a los individuos ‘débiles sociales’, encauzando y aprovechando la energía del asistido en establecimientos apropiados.⁷³

En relación con este tema de la asistencia a los desposeídos el discurso se antoja igual en diferentes tiempos en este nuestro país “La asistencia no es el único procedimiento para suprimir las precarias condiciones de vida originadas por el desnivel entre la riqueza y la pobreza. La preocupación de que el Estado asegure la conservación de la familia y no colaborar en ninguna forma a su desintegración, amplio impulso a nuevas orientaciones técnicas y sociales de la protección a la infancia. La pobreza por sí misma nunca debe ser causa de separación del niño de su madre, y si esto no es posible, ofrecer al niño un nuevo hogar, un medio natural en que pueda desarrollarse. Supresión de los grandes internados; atenciones de los menores con problemas de asistencia educativa de manera individualizada. Funcionamiento de las escuelas de ciegos y sordomudos, como verdaderos centros educacionales perdiendo su nocivo carácter de internados”.⁷⁴

⁷² Idem

⁷³ Idem

⁷⁴ Idem

Es en este periodo que se crea el Centro de Salud Materno Infantil Margarita Bárbara Richarde de Ávila Camacho, bajo la dirección y cuidado de un patronato privado nombrado por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; el sentido de estos centros que empiezan a surgir se finca en los compromisos establecidos por el gobierno para crear centros de salud en donde los niños pudieran recibir vigilancia y cuidados adecuados desde su concepción hasta su adolescencia, para la conservación y mejoramiento de su bienestar y desarrollo⁷⁵

Por su parte, la Casa Cuna funcionaba como un internado para niños y niñas de primera y segunda infancia, se daba atención médico-higiénica y educativa (en esa época, 1943, se atendían 355 menores). En la época de las reformas a la Secretaría, la Casa Cuna se consideró y funcionaba como un albergue temporal, la estancia de los niños servía para practicarles estudios médicos, psicológicos y sociales. La edad de los niños y niñas era de los 0 a los 3 años, al cumplir esta edad, si no habían sido adoptados o dados en custodia, se trasladaban a los hogares sustitutos. Los menores de la Casa Cuna no tenían padres o provenían de hogares 'inadecuados'.⁷⁶

Los menores de segunda infancia eran atendidos en la Guarderías Infantiles (antiguamente llamadas Hogares Infantiles) y en los Hogares Sustitutos, en éstos solo se aceptaban 6 menores por hogar. En el D.F. en esa época se reportan 87 de estos hogares. Las guarderías estaban destinadas para los hijos de las mujeres que trabajaban y para aquellas carentes de recursos pero con varios hijos.

Se dijo anteriormente que mucho se argumentaba sobre la inconveniencia de seguir manteniendo la misma organización del Internado Nacional Infantil, el cual en 1940 atendía a 1850 menores. Y supuestamente, según informes oficiales para

⁷⁵ AHSS; FSSA; S, Subsya; c5; exp,9. México 1945

⁷⁶ Ídem

1941 desaparece el Internado y se crean los Hogares Colectivos lugares a donde son enviados los niños; las niñas serían enviadas a los establecimientos conocidos como Casa Amiga de la Obrera. Ya desde épocas anteriores se trataba de eliminar el Internado pues se argumentaba que “El permanecer en el Asilo era un estigma para el niño, se sentía humillado y se convertían en hoscos y amargados”. Con el cambio se argumentaba que “... han adquirido hábitos de aseo y de orden, se ha modificado el modo de hablar, sus modales son propios de los niños de su edad, juegan con libertad sin tener la vigilancia y espionaje de los guardianes, sin sentir la dureza de la disciplina artificial e hipócrita del Hospicio....los vicios y las perversiones adquiridos en los internados han ido desapareciendo, las fugas y los pequeños hurtos son menos frecuentes...”.⁷⁷ Sin embargo, en nada cambió la situación de esos pequeños niños y niñas que vivieron en el claustro de un albergue o internado, aún en un hogar sustituto, siempre fueron los arrimados, los no hijos, los que se convertían en criados sin paga, menospreciados y humillados.

Para 1949 hay 249 Hogares Sustitutos, de los cuales cinco eran para débiles mentales quienes asistían a escuelas especiales de la SEP. El Internado para ciegos cerro y se constituyeron 9 Hogares Sustitutos para éstos niños asistían a la escuela para ciegos. También se registraron 7 de éstos hogares para los sordomudos con educación especial en la escuela.⁷⁸

Durante este sexenio se dieron en adopción a la mayoría de los niños y niñas asilados en las Instituciones con carácter de expósitos, creándose, en la Dirección de Higiene y Asistencia Infantiles, el Comité de Adopciones que se encargaría de fomentar la colocación legalizada de niños huérfanos y abandonados en hogares integrados, poniendo en vigor el Reglamento de Adopciones, que regularizaba los procedimientos internos de adopción, estudiaba la situación social, moral, económica y sanitaria de los futuros padres y el estado médico y psicológico de

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Ídem

los menores susceptibles de adopción. Se estudiaba también la colocación familiar de niños sin retribución de la Secretaría (como sucedía con los hogares sustitutos). Eran recibidos en el hogar, niños que no podían darse en adopción legítima, ya porque se trataba de familias que no llenaban los requisitos marcados para adoptar legítimamente a los menores o bien porque la patria potestad estaba en los padres.

Salubridad y asistencia

Durante los quince años que existió la subsecretaría de Salubridad y Asistencia, de 1943 a 1958, centró sus esfuerzos en la construcción de hospitales, en el fortalecimiento de las campañas sanitarias y en la extensión de los servicios asistenciales e higiénicos al medio rural.

En el año de 1946 se cubría gran parte del presupuesto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con la recaudación de los productos que estaban asignados a la Beneficencia Pública entre ellos los de la Lotería Nacional, los productos del Frontón, de los Espectáculos Taurinos y la recaudación local en la Dirección General del Patrimonio.

En 1947, por órdenes superiores, la recaudación de la Lotería Nacional pasó a formar parte del Presupuesto de la Federación, asignándose las recaudaciones por los expresados conceptos al Presupuesto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Tocando a la Tesorería de la Federación la recaudación directa de dichos impuestos. A partir de 1946, la SSyA obtuvo facultades de administración y dominio sobre los bienes de la Beneficencia Pública en su carácter de administradora.⁷⁹

⁷⁹ Fondo SSA; Sección Sub.A; Caja 10; Expediente 6 1946-1951. Informe de labores de la Dirección General del Patrimonio de la Beneficencia Pública. AHSS

En materia de asistencia a la niñez, a las madres y a las 'clases débiles', la Secretaría dirigió sus esfuerzos al cuidado de la higiene prenatal y de la maternidad y otorgó más recursos para proteger a los niños contra las enfermedades transmisibles, mediante campañas de inmunización. Así mismo, creó en todo el país comedores familiares, asilos, casas cuna, guarderías infantiles, internados, casas amiga de la obrera y hogares sustitutos e incrementó el número de desayunos escolares.

En abril de 1955, el Dr. Luis Berlanga Berúmen expresa en una ponencia denominada "Organización, Funciones y Establecimientos del Departamento de Asistencia Social Materno-Infantil de la Dirección General de Higiene y Asistencia Materno-Infantil de la Secretaría de Salubridad y Asistencia" el concepto y el sentido que en aquella época tenía y se empezaba a perfilar respecto a lo que era la asistencia, de tal suerte que por la importancia para la secuencia del trabajo aquí analizado, se transcriben algunas de esas líneas ya que en ellas se encuentran señaladas las ideas que en adelante se tomarán respecto a los menores abandonados y la no consideración de los menores con problemas de salud y males congénitos, preceptos que siguen hoy en día, por un lado, y por otro, algunos aspectos como el de la obligación de Estado para hacerse cargo de los menores abandonados, y también como la no obligación del Estado para atender a los necesitados, es decir, no como el único con obligación sino que se va considerando nuevamente la necesidad de que la sociedad civil se organice y colabore con el Estado en las diversas labores asistencialistas, además de señalar también los problemas sociales de la época en donde de manera especial se destaca lo relativo a la pobreza. Veamos los dos discursos:

En 1951, el informe de la Dirección de asistencia social en el D.F señalaba:⁸⁰ "...la Asistencia Social como obligación del Estado.

⁸⁰ Fondo SSA/SecSubSyA/cj7/exp6/Informes y otros 1951 AHSS

La doctrina asistencial es expresada, a menudo, en forma confusa en lo que se refiere a su aspecto fundamental, la persona física o moral en quien debe recaer la obligación de impartir asistencia. Se afirma que, como obra de justicia social, es la sociedad en general la que esta obligada a realizarla; pero esta obligación, por recaer en todos, nadie se considera responsable directo. Se afirma también que por derecho o por deber, el Estado debe ser el tutor de todos los débiles sociales y el único moral y legalmente obligado a impartir la asistencia; pero los términos 'Estado' y 'Gobierno', dan lugar a interpretaciones variadísimas que permiten eludir responsabilidades asistenciales, pues involucran tanto a las autoridades federales como a las estatales y municipales. Para obviar estas dificultades, se concluye, con frecuencia, que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia es el único obligado en impartir atención a todos los casos de debilidad social.

Si se toma en cuenta la magnitud del problema y de la erogación económica que sería necesario para satisfacer, por lo menos, las necesidades básicas de alimentación, habitación y vestido, insatisfechas en todo el territorio nacional, tendría que aceptarse que el presupuesto de la nación, sería insuficiente para solventarlos. Como consecuencia el estado no puede asumir la resolución total del problema. Más aún, no existe justificación para tratar de elevar las contribuciones de la población productiva con el fin de resolver integralmente las necesidades de una población improductiva, pues esto se consideraría antieconómico, antisocial y injusto.

Con el criterio real de la situación y sin asumir posturas demagógicas, el actual régimen reconoce que son indispensables

las obras de beneficencia que mitiguen de inmediato, problemas tan apremiantes como el de la desnutrición; pero reconoce también, el principio básico de la asistencia social, que demanda un acción orientada no solamente contra los síntomas del mal social, sino primordialmente contra sus causas. La miseria no se combate dando pan al hambriento, sino que debe realizarse mediante las realidades humanas para evitar el parasitismo, con lo que se evitará el sistema de calmar el hambre sin exterminar la miseria...la obra social...rompe el círculo vicioso que constituyen la ignorancia y la miseria como causa primerísima de la debilidad social...solamente creando escuelas. Bajo esta concepción de Asistencia Social... el programa contra la debilidad social presenta dos derroteros: el de la acción indirecta que comprende todas las grandes obras con miras al progreso nacional y el de la acción directa con dos objetivos: la rehabilitación y la beneficencia, competencias éstas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia...”⁸¹

A pesar de que en este informe se reconoce que “el aumento del costo de la vida... superior al aumento de los sueldos y salarios... ha dado lugar a un mayor desequilibrio económico familiar y, consecuentemente a un incremento en el número de debilidad social”⁸² las políticas de atención a los menores empezaron a decaer, disminuyo la atención en el Internado Nacional Infantil, en los Hogares Sustitutos, en las Guarderías en las Escuelas denominadas Casas Amiga de la Obrera así como en los Comedores Familiares.

Curiosamente en estos discursos oficiales se sigue manejando el término de ‘beneficencia’ habiéndose sustituido desde antes por el de ‘asistencia’, por lo

⁸¹ *Idem*

⁸² *Idem*

menos en los postulados presidenciales aunque tal parece que la idea seguía manejándose como dádiva a los pobres.

Fueron políticas erráticas, en donde surgían una gran cantidad de ideas a fin de tratar de solucionar el grave problema de la pobreza de tal suerte que se sustituían programas asistenciales, como por ejemplo el del Internado, al cual supuestamente ya había desaparecido y su población, los niños enviados de la Casa Cuna fueron enviados a los Hogares Sustitutos, sin embargo, esto no era así, se mantuvo el Internado pero su propósito fundamental se trastocó en estos ires y venires de programas de beneficencia y de asistencia de forma tal que se recibían menores también de la Campaña contra la Mendicidad Infantil. Porque en esa época también como en el pasado a la pobreza se le criminaliza, a los niños que andan en las calles se les persigue y se les recluye sin importar las causas de su situación.

Por otro lado se hablaba de la obligación del Estado y la participación de la sociedad civil:

“I. Concepto de Asistencia Social Infantil. Se entiende por Asistencia social de menores el conjunto de preceptos y de normas que el Estado y la Sociedad deben poner en práctica para lograr el desarrollo normal y armónico del niño en los cuatro aspectos fundamentales de su personalidad; el somático, el mental, el moral y el social. Para lograr este desideratum, el niño y el adolescente ha menester una familia bien organizada, en el seno de la cual, bajo el amparo de una disciplina indulgente reciba al mismo tiempo elemento nutritivo, atenciones médicas, buenos ejemplos y enseñanzas prácticas respecto a sus deberes para consigo mismo y para sus semejantes. Es necesario además la guía pedagógica desde el kindergarden hasta la escuela de segunda enseñanza, para que técnicamente se ilustre

al niño, se le enseñe a estudiar las cosas de la vida y se abra ante sus ojos el inmenso panorama de las ciencias, de la técnica y del arte. El ideal de la escuela de primera enseñanza es despertar en el niño el interés por conocer los misterios de la vida en diversos aspectos, desde los elementos indispensables para profundizar cada vez más en dichos conocimientos, crearle hábitos de estudio y de trabajo y hacerlo llegar a la adolescencia sano y fuerte de cuerpo, con el espíritu libre de prejuicios, con la conciencia clara de lo que es la responsabilidad moral y apto para seguir de acuerdo con sus deseos, sus aptitudes y su vocación el camino de la ciencia, de la técnica o del arte.

Desgraciadamente, con agobiadora frecuencia surge en el seno de la comunidad el problema del niño material o moralmente abandonado. Cada día vemos como la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad humana, se disgrega más fácilmente, se empobrece o se corrompe y se convierte en el principio y origen en la mayor parte de nuestros males sociales”.⁸³

En estos discursos la familia es la culpable de todos los males de la sociedad, ya no se habla de la precariedad de la gran mayoría de la población en todo el país, por supuesto nunca se toma en cuenta el papel marginado de las mujeres, la falta de empleo para los hombres, la cada día más creciente migración del campo a la ciudad, problema para los que se quedan en la tierra y problema para los que llegan a las grandes ciudades esperanzados, con mujer e hijos, sin instrucción, sin preparación, a engrosar las filas de los desamparados, de los sin hogar y hambrientos.

La Familia es la principal preocupación de las políticas asistencialistas por eso surge, y se afianza cada vez más en todos los pueblos, la filosofía de la asistencia

⁸³ AHSS. Fondo SS/CC/AG/49-9/fjs32/54-55

social materno-infantil, además de las precarias condiciones higiénicas y alimenticias en que se desarrollaban las mujeres en la época de la gestación en donde un gran número de ellas moría después de dar a luz, dejando en la orfandad a su prole.

“... A virtud de la protección social oportuna y adecuada del binomio madre-hijo, el niño moral o materialmente abandonado y del adolescente de bajo índice económico-social, las instituciones de asistencia social materno-infantil realizan la lucha constante contra muchos de los males sociales, tales como la miseria, el alcoholismo, la desorganización de la familia, la delincuencia y las enfermedades crónicas (principalmente la tuberculosis y la lepra). *El cuidado y la educación de los hijos son deberes y obligaciones primordialmente los padres; cuando estos faltan o se encuentran voluntaria o involuntariamente incapacitados para cumplir con sus deberes, el Estado tiene la obligación de suplirlos.* (el énfasis es mío). La empresa es en verdad agobiadora y en los países como México, por su insuficiente desarrollo económico, son incapaces de aplicar un presupuesto que cubra todas las necesidades de la Asistencia social materno-infantil, es *imperativo categórico recurrir a la sociedad para que mediante aportaciones privadas se constituyan los fondos que sirven para el sostenimiento de las diversas instituciones que convenientemente organizadas se apliquen a realizar las funciones que la asistencia social materno-infantil reclama*”.⁸⁴

No se habla en esta época de los recursos destinados a la asistencia como fueron en un principio, como la Lotería Nacional, el Monte Pío, las donaciones, los legados, etc.

⁸⁴ Idem

Asistencia Materno-infantil

Nuevamente se recurre a la sociedad civil, cuando a ésta se le quitaron todas las atribuciones respecto a la administración de las diferentes instituciones que ellas mismas crearon pero que se volvieron insuficientes y paradójicamente importantes para la imagen del país. Pues las obras más importantes fueron justamente creadas para los pobres, los hospitales, los hospicios, la casa cuna, escuelas especiales, etc. Pero ya no más para todos los necesitados y sin recursos. Continuando con la imperiosa necesidad de atender a las madres y sus hijos México fue uno de los primeros países que planearon la atención materno infantil y que continúa hasta la fecha, aunque con muchas deficiencias.

Los preceptos generales en que se fundó la Asistencia Materno-Infantil, fueron entre otros:

- El binomio madre-hijo como principio indisoluble. Ni el Estado ni la sociedad tienen derecho a separar a ningún niño de su madre porque ésta sea miserable; en cambio tiene el deber y la obligación de asistirle para que llegue a ser una buena madre.
- La protección y ayuda a los niños respetando siempre la integridad de la familia.
- Condiciones favorables para los niños a fin de que realice integralmente su desarrollo físico, mental, moral y social. El niño ha de ser siempre el primero en recibir el socorro en caso de alguna calamidad pública, beneficiado integralmente como norma de previsión y seguridad sociales, debe ser educado y puesto en condiciones de ganar su propia subsistencia. Y también debe ser protegido contra toda clase de explotación.

Las funciones de la Asistencia Social materno infantil fueron establecidas en cuanto a:

- La protección social de la mujer embarazada y de la madre en estado de miseria, de enfermedad o de abandono.
- La protección social del niño y del adolescente material o moralmente abandonado o que carece de un hogar adecuado.
- La asistencia material o moral del niño y del adolescente de bajo índice socioeconómico, a fin de promover el desarrollo normal de su personalidad somática, mental, moral y social.
- Profilaxis y terapia sociales de las familias que tengan menores y que carezcan de los medios materiales, intelectuales o morales para su conveniente adaptación al medio y para su concurso al progreso de la Patria.

Para lograr estos propósitos se propusieron algunos requerimientos clasificados en cinco secciones:

1. Subsidios materno-infantiles y ayudas vigiladas, casas de la madre y refugios temporales, desayunos, refrigerios y meriendas preescolares y escolares.
2. Casas de Cuna, Internados Infantiles temporales.
3. Guarderías Infantiles, Escuelas Amigas de la Obrera.
4. Centros de observación y alberques temporales, hogares sustitutos y servicio de colocación familiar de menores.
5. Cooperación y coordinación con instituciones privadas, Colonias Infantiles de vacaciones...”.⁸⁵

Hasta ese momento el departamento de Asistencia Materno-infantil contaba con:

- A) La Casa de Cuna ubicada en Coyoacán, era un internado de primera infancia desde recién nacidos hasta los tres años de edad. Las condiciones para el ingreso de los niños eran: no ser mayores de 30

⁸⁵ AHSS. AG, 49-9, 32fs., 1954-55

días de nacidos, no padecer enfermedad que amerite hospitalización, encontrarse en orfandad bilateral, orfandad material, carencia de familiares que se hicieren cargo del menor, que alguno de los padres estuviere privado de la libertad, que alguno de los padres padeciera alguna enfermedad transmisible (en aquel momento eran enfermedades de la pobreza, la tuberculosis y la lepra), que hubiere incompatibilidad o peligrosidad del ambiente familiar para el desarrollo normal del pequeño, necesidad de educación especial y cualquier otro que a juicio de la Dirección ameritara la internación del niño en la Casa de Cuna.

- B) Ya funcionaban 43 guarderías infantiles en el Distrito Federal, estaban destinadas para los hijos de mujeres que trabajaban y los tenían prácticamente en abandono. Se les proporcionaba asistencia social, médica y educativa; los recibían desde un mes de nacidos hasta los 6 años con 11 meses. Las condiciones para ser admitidos eran fundamentalmente que la madre estuviera empleada, que no padeciera de enfermedades graves ni contagiosas. De estas guarderías 21 eran sostenidas por la Dirección, 15 por la Dirección más comités femeninos voluntarios, otras 5 por varias Secretarías de Estado, una particular y una por un patronado.

- C) Dos Centros de Observación, (antiguamente Casa del Niño Indigente para varones) se consideraban hogares transitorios pues allí permanecían los menores por un corto tiempo en lo que se les estudiaba en cuanto a sus condiciones físicas, mentales y sociales antes de ser canalizados a los Hogares Sustitutos. En estos centros se admitían niños de 5 a 13 años, eran establecimientos de un solo sexo, no delincuentes aunque aceptaban menores recogidos de la calle.

- D) Un albergue temporal que funcionaba como preventorio antituberculoso para hijos de padres con esta enfermedad y bajo nivel económico. También recibían a niños convalecientes de este padecimiento, enviados del Hospital Infantil.
- E) Los Hogares Sustitutos, fueron implantados con la idea de externar a los niños y abandonar la idea de que existiera un internado pues se consideraba que era nefasto para el desarrollo sano de los niños. En la época había 238 Hogares y albergaban a un promedio de 1553 menores, entre niños y niñas. Los recibían desde los 30 meses hasta los 18 años, sin enfermedad alguna y en general las mismas condiciones que en los demás establecimientos.
- F) Servicios de Subsidios vigilados, creado en enero de 1955 y sostenido con remanentes de la nómina de los Hogares Sustitutos, era para ayudar a las familias en extrema pobreza y para que sus hijos permanecieran con ellas en lugar de estar en el internado o en cualquiera de los establecimientos. La cantidad que se les daba estaba entre los \$50.00 y \$100.00 mensuales.
- G) La Delegación de Trabajo Social en donde laboraban 43 Trabajadoras Sociales y 2 Enfermeras visitadoras para todos los establecimientos.
- H) La Clínica de la Conducta, instancia encargada de realizar estudios psiquiátricos y psicológicos a las señoras solicitantes para encargarse de los Hogares Sustitutos; a madres de niños atendidos; a niños y niñas de los Hogares Sustitutos, de la Casa de Cuna; a las personas que deseaban adoptar; a los menores candidatos a adopción, a los no candidatos; a los niños de las guarderías de la Casa Amiga de la Obrera, de las Escuelas Primarias, etc.

En cada uno de los establecimientos, la Dirección General contaba con especificaciones para la educación de los menores, juegos educativos, de socialización y de terapia ocupacional.

En 1950 se crea el Albergue Temporal Infantil “Dr. Francisco P, Miranda” para recibir a niños lisiados por poliomielitis, ante la incidencia de la enfermedad en la población infantil. Sin embargo el cupo era insuficiente para los niños con necesidades de atención dada la pobreza en que vivían.

Además, durante el periodo presidencial de Alemán, el discurso se engalanaba con el supuesto de logros distintos, entre los cuales el niño y la niña eran los elementos fundamentales. Se modificó el Art. 110 de la Ley Federal de Trabajo, en donde se especificaba que en los establecimientos en donde trabajaran más de 50 mujeres, los patrones establecerían una guardería infantil (Diario Oficial 9 de mayo de 1951). A través de la Oficina de Menores y Mujeres de la Dirección de Asistencia de la SSA y en coordinación con la Secretaría del Trabajo, se creó una bolsa de trabajo para mujeres con hijos y con muchas necesidades, así como las campañas contra la mendicidad infantil en colaboración con la Secretaría de Gobernación y la Policía Tutelar, a los menores los remitían en un principio al Internado Nacional Infantil, a sus hogares, a los Hogares Sustitutos o a otros centros asistenciales existentes, esta campaña se declaró permanente. A los padres, inductores de la mendicidad se les pedía firmar un acta de compromiso para no volver a inducir a sus hijos a esta actividad.⁸⁶

Había también en esa época una Oficina de Cooperación Privada en virtud de que “una de las tendencias de este Departamento ha sido encauzada hacia la consecución de la ayuda privada ya que es uno de los ideales de la Asistencia Social en México, es el de interesar a toda la sociedad en la resolución de los problemas que afronta el pueblo mexicano, en relación con los débiles sociales, ya

⁸⁶ Artículo 143 del Código Civil y Artículos 201 y 335 del Código Penal

que dicha resolución necesita del concurso de todos los sectores sociales, y que por su complejidad y amplitud no pueden ser resueltos únicamente por una Secretaría de Estado que está supeditada en su actuación a un presupuesto que aunque calculado para cubrir las necesidades inherentes a sus funciones, no alcanza por razón lógica, a solventar problemas que se presentan en forma, a veces, imprevisibles”⁸⁷ sin embargo es la única mención que se hace de esta oficina y su vinculación con la ayuda privada hecho que anteriormente se especificaba con toda claridad.

Es así que el discurso de este periodo en relación con la asistencia social se resume en el informe de 1952 “... uno de los renglones de mayor trascendencia que se impuso llevar a la práctica el actual régimen, consistió en desarrollar a su máximo las actividades de la asistencia social para buscar una elevación general de bienestar de todos los grupos e individuos débiles sociales que por razones de orden legal se encuentran al margen de la Seguridad Social. La atención específica para la mujer y el hogar desorganizado por abandono; el cuidado integral de los menores huérfanos o pertenecientes a familias con problemas económicos sociales; la impartición de asistencia específica para los lisiados, ciegos, sordomudos, débiles mentales e inválidos del sistema locomotor; la protección integral de los ancianos; el subsidio económico a familias y estudiantes, y la resolución de problemas diversos de asistencia en general y preventiva... La Dirección de Asistencia, como un órgano del Estado, tuvo que responsabilizarse con la mayoría de los problemas de alimentación, vestido, hogar y salud de los que carecen de lo indispensable haciendo llegar hasta ellos la justicia social a que le da derecho su necesidad dentro de una sociedad organizada, sin descuidar la realización de actividades para prevenir futuros estados de miseria de desconcierto económico social o de disolución de la familia y del hogar”.⁸⁸

Las nuevas actividades asistenciales fueron fundamentalmente:

⁸⁷ CC/AG/47-10/gjs15/1950/AHSS

⁸⁸ SsyA/AG/Asistencia Social/Informe/ 1º sep 1951 agosto 1952/AHSS

- a. Subsidios Familiares dirigidos a las familias carentes de recursos económicos, aprobado por decreto
- b. Rehabilitación de los ciegos, aprobado por decreto
- c. Atención a los sordomudos
- d. Creación del Consejo del Niño, cuya intención abarca la resolución del problema total de la asistencia, educación y desarrollo integral de todos los niños de México
- e. Creación de tres guarderías más y
- f. Ampliación del Albergue Temporal Francisco P. Miranda para niños con poliomielitis. También se contaba con un albergue para hijos de tuberculosos.

El Internado Infantil amplía sus actividades, en lugar de haber sido cerrado como se quería, y otorgaba guardería, medio internado e internado. El total de menores en este año fue de 2075.⁸⁹

Departamento de Asistencia Infantil y Familiar

El Departamento de asistencia infantil y familiar funcionaba conforme a la doctrina en la que sobresalían los postulados:

1°. Respeto a la integridad de la familia como el núcleo social más idóneo para la subsistencia de la misma y el RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.

2° sustituir el núcleo familiar únicamente en casos de verdadera emergencia.

3° tomar como base para el trabajo, el conocimiento integral del sujeto mediante previo diagnóstico como antecedente para el tratamiento.

⁸⁹ *Idem*

4° concebir a las distintas instituciones como unidades de tratamiento.

5° dar énfasis a la tarea de rehabilitación desde las necesidades más urgentes de los menores hasta su reacomodo como agentes activos de la sociedad.⁹⁰

Teniendo en cuenta que el niño tiene derecho a vivir en el seno de una familia, así como las ventajas humanas, biológicas y sociales que esta convivencia le reporta, se dio especial énfasis a los Subsidios Familiares, tomando presupuesto de las partidas correspondientes a los hogares sustitutos que en ese momento eran 281 atendiendo a 1700 niños y niñas. El número de familias beneficiadas fue de 83”.⁹¹

También se atendió como rehabilitación la orientación para el trabajo, de tal suerte que diversas empresas en el área de talleres solicitaban menores para trabajar. Respecto a los niños dedicados a la mendicidad el Departamento creó varios clubes de niños en donde acudían a escuchar pláticas, a leer y a entretenerse con juegos, se establecieron escuelas para padres en los establecimientos asistenciales.

En cada uno de los establecimientos se otorgaban a los menores en adopción con custodia temporal o definitiva.

En esta época siguieron funcionando los comedores públicos y familiares, el Hogar Tepeyac para mendigos, los baños públicos y las guarderías infantiles. Se creó el Centro de Servicio Social Integral, una cafetería popular, lavaderos, áreas de planchado y costura, bolsa de trabajo local, se creó un club juvenil con la finalidad de terapia y de prevención. Se otorgaban becas alimentarias y atención médica a estudiantes de bajos recursos del Politécnico, de la Universidad Nacional y de las Vocacionales y Preparatorias.

⁹⁰ Ídem

⁹¹ Ídem

El Departamento de Asistencia Jurídica, entre otros asuntos realizaba las gestiones jurídicas necesarias para el amparo y protección de niños con problemas legales que se encontraran recibiendo servicios asistenciales en los hogares sustitutos.

Los servicios médicos se encargaban de la atención y vigilancia de la salud de los menores en todos los establecimientos asistenciales.

La oficina de Trabajo social tenía a su cargo el Club de Madres quienes formaban una cadena de Centros de Enseñanza de Manualidades y una bolsa de trabajo. También estaba el Club de Madres de los Hogares Sustitutos quienes se reunían periódicamente para unificar criterios en cuanto a la atención de los menores que estaban a su cuidado. Además a través de esta Oficina se agilizaban los procedimientos de matrimonios, registro de hijos naturales y la formación de clubes infantiles.

Respecto a la Casa Cuna en este año, solo se reporta el número de ingresos que suman 191, 817 niños atendidos y enfermos, 120 niños fueron entregados a sus familiares, 57 fueron dados en adopción, 23 fueron remitidos a otras instituciones y hubo 22 fallecimientos.

Las guarderías infantiles fueron creadas para atender a los niños y niñas que se encontraban abandonados o semiabandonados por los padres porque éstos tenían que salir a buscar trabajo, de esta suerte desde el Departamento de la Dirección de Asistencia Social de la SSyA se señaló que “El Estado tiene la obligación de resolver el problema de los niños que pasan la mayor parte del día abandonados o semiabandonados. La guardería infantil es la Institución por medio de la cual el Estado atiende las características especiales a los menores y en donde se les imparten los servicios asistenciales de alimentación, médico y educativo necesarios.

Haciendo un recorrido rápido a las guarderías infantiles, vemos que en 1887 se funda la Casa Amiga de la Obrera para dar atención a niñas de 3 a 7 años, Creada a iniciativa de la Sra. Carmen Romero Rubio. En 1931 Carmen García esposa de Emilio Portes Gil patrocinó la Asociación de Protección a la Infancia y se crean 10 Hogares Infantiles con capacidad cada uno para 150 menores de 2 1/5 a 7 años, estableciéndolos en los barrios más poblados y necesitados de la ciudad. En 1932 la Asociación queda integrada al Departamento de Salud Pública de la Secretaría de Asistencia. En 1937 Los Hogares Infantiles pasan a formar parte del Departamento autónomo de Asistencia Infantil. Un año después, estos Hogares pasan a depender de la Dirección General de Asistencia Infantil de la Secretaría de Asistencia. En 1943 La Secretaría de Salubridad y Asistencia crea el Hogar Infantil Número 11. En 1944 cambian su nombre por el de Guarderías Infantiles. Para 1952 había 36 de éstas. Recordemos que el propósito de éstas fue atender a los menores hijos de las mujeres que por trabajar abandonaban a sus hijos durante sus jornadas laborales.

En el informe que abarca 1953-54, se propone un Proyecto de Ley de Asistencia Social y se crea la Oficina de Asistencia Ocupacional, en la Oficina de Asistencia Jurídica se establece el Juzgado Único Pupilar, quien se encargaba de proteger a los niños abandonados, gestionar el nombramiento de sus tutores con todas las facultades entre las que destacan la ejecución de las acciones hereditarias.⁹²

En este periodo ya no se informa nada acerca de los Hogares Sustitutos ni de la Casa Cuna, las acciones en contra de la mendicidad continúan y los menores son enviados al Internado Nacional Infantil. Esta población estaba compuesta por niños de 4 a 14 años provenientes de hogares organizados, desorganizados, sin hogar, huérfanos parciales y huérfanos totales entre sus características de mendicidad estaban ser voceadores, vendedores de cuetes o de chicles, boleros cuidadores de coches, cantantes en camiones, mendigos, sin ocupación y otras.

⁹² AHSS. Subsya, Informes. 53-54

Provenían en más del 50% del D.F., y en orden numérico de Estado de México, Puebla, Hidalgo. Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Veracruz.

Sin embargo poco a poco se empieza a diluir, de las políticas asistenciales, el asunto de los menores abandonados. En el Departamento de Bienestar Social y de la Comunidad se establecían como finalidades: promover el bienestar familiar por medio de los servicios sociales, prestaciones diversas y actitudes tendientes a mejorar la situación de la familia elevando su nivel de vida.

El Presidente Adolfo Ruiz Cortines, al inicio de su informe de 1953 establece como uno de los objetivos de la Secretaría de Salubridad y asistencia, la relación de una:

“política tutelar de la niñez para que no sea víctima del abandono, de la desnutrición, de la incompreensión y del egoísmo humano que cierran los ojos y los oídos ante el doloroso cuadro de una vida que nace y que no se cultiva por egoísmo o por criminal apatía”.⁹³

En esas fechas el Instituto del Bienestar de la Infancia y la Asociación de Protección de la Infancia trabajan en los programas medicina preventiva, los desayunos, los centros materno-infantiles y los centros auxiliares en los Estados. Para terminar este periodo y hasta el año del 1958 ya se contaba con 322 guarderías infantiles.

Ya para el periodo de López Mateos, la Asociación suministra a las escuelas vespertinas meriendas además de los desayunos.

⁹³*México a través de los informes presidenciales. La Salubridad General. SSyA. Secretaría de la Presidencia. México 1976 Pag. XXXI*

De esta manera y mostrando interés por el asunto de los niños, el 30 de abril de 1953 se realizan en toda la República las Jornadas en Pro de la Niñez, y en agosto del mismo año el Congreso Nacional de Protección a la Infancia; se incrementa el número de desayunos escolares y con apoyo del Fondo Internacional de Socorro a la Infancia de Naciones Unidas se trabaja contra el paludismo, el mejoramiento de la alimentación en las madres y de los niños campesinos mediante una planta deshidratadora de leche, aumentaron los centros materno infantiles y los servicios de emergencia pediátricos.⁹⁴

Un nuevo Albergue Temporal infantil y familiar surge en 1955 para atender a las personas procedentes de la mendicidad, personas sin hogar, menores preescolares y en edad escolar, mujeres adultas no enfermas. Este albergue se mantenía de las cuotas de recuperación de otras instituciones y daban servicio de dormitorio, baños alimentos, médico y medicinas. Tenían maestros para actividades recreativas y a los niños de estancia prolongada se les enviaba a las escuelas oficiales cercanas.

El informe de 1955 que rinde la Dirección General de Asistencia Social señala respecto a la Asistencia señala:

“El estudio y resolución de los problemas asistenciales, requieren de un planeación de la asistencia social que dé mayor orientación a la economía y un mayor aprovechamiento de los esfuerzos de la Secretaria del Ramo. Se interviene para promover la responsabilidad de la atención asistencial y hacerla recaer en las entidades que realmente corresponda, para impulsar un programa de justicia social cuyas bases sustentaron a la Revolución Mexicana tendiendo a proteger a las clases sociales secularmente colocadas en los más bajos niveles de la vida.

⁹⁴ datos del AHSS varios folios y legajos

Se está propugnando el incremento de programas asistenciales bajo la responsabilidad económica de los Estados y Municipios... El presupuesto para la Capital de la República es desproporcionado en detrimento de los Estados y Territorios... 12% de la población consume más del 80% del presupuesto de la Secretaría... Se debe tomar a cargo del Distrito Federal el sostenimiento de sus servicios asistenciales... Se considera necesaria la formulación y planteamiento de un Programa de Asistencia Nacional, técnicamente fundamentado, pues las obras asistenciales que se han venido realizando obedecen más a las modas o a las simpatías que a las necesidades de la población”.⁹⁵

Este discurso desconoce todo el trabajo realizado a favor de los más necesitados en épocas anteriores, si bien es cierto que siempre hay recomendaciones y favoritismos, no se debe desconocer los esfuerzos realizados por las instituciones para atender las necesidades de la población como la nuestra en donde no se ha planeado un desarrollo económico que sustituya la asistencia social y las dádivas a los menesterosos o a los que tienen menos oportunidades, porque es justamente la no participación y la falta de oportunidades para acceder a la educación, al proceso productivo y a los sistemas de salud lo que ha llevado desde un principio a que existan esas diferencias tan brutales en donde la gran mayoría nada tienen.

Junta de Asistencia

Ante la situación existente de los servicios asistenciales, su descoordinación, la diversidad de procedimientos de trabajo en las diversas instituciones, la carencia de intercambio de información, seguimiento y evaluación a las instituciones en

⁹⁵ Fondo SsyA/sec, SubSyA/c7/exp6/Informe Dirección general de asistencia social/ AHSS

cuanto a los resultados de su trabajo, la carencia de planificación conjunta, la duplicación de acciones sin control, el despilfarro de recursos, el insuficiente aprovechamiento de los recursos técnicos y materiales y la insuficiente capacitación del personal entre otras anomalías, se inician los trabajos para coordinar los servicios asistenciales tanto oficiales como privados e independientes a fin de optimizar los recursos económicos, mejorar los procedimientos técnicos, capacitar al personal, entre otros.

Se crea una Junta a fin de coordinar los programas de Servicio Social Asistenciales y afines tanto oficiales como privados en el D.F.. Los integrantes de esta Junta fueron la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Departamento del Distrito Federal, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo, la Junta Federal de Asistencia Privada y el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Esta junta se organizó con tres Departamentos:

- El de Asistencia Preventiva que se encargaba de hacer un estudio socioeconómico de los solicitantes en las instituciones, la distribución de las partidas destinadas a la alimentación, terminar con la mendicidad atendiendo fundamentalmente a las mujeres indigentes con hijos menores de 12 años, asistencia a delincuentes y asistencia a reos liberados y organizar campañas contra la prostitución.
- El de Bienestar Social y de la Comunidad, que se encargaba de la atención de las necesidades médicas y educativas básicamente del Internado Nacional Infantil y de otros establecimientos y
- El de Asistencia Jurídica con un Juez pupilar las oficinas estaban anexas al Registro civil. Su propósito era dar atención a los niños abandonados gestionando el nombramiento de sus tutores, reconocerlos legalmente,

además de realizar matrimonios de uniones libres, el reconocimiento de hijos, etc.

En el Informe del 56 de la misma Dirección, se señala que esta ejercía acción técnica como asesora, en todas las entidades del país y actuaba aplicativamente en la jurisdicción del DF. Así desde el punto de vista técnico interviene en todas las variedades de sistemas asistenciales, pero desde el punto de vista aplicada no comprendía los servicios médico-asistenciales, los de rehabilitación de lisiados ni algunos de asistencia a la infancia tales como Hogares Sustitutos, Guarderías y Centros de asistencia Materno-infantil, ya que eran partes integrantes de otras direcciones aplicativas de la propia Secretaría, lo cual resulta un absurdo en tanto que están pidiendo justamente una reestructura para que los servicios fueran coordinados.

En el mismo periodo se concluye el anteproyecto de la Ley de Asistencia, se hicieron estudios para reformar la Ley de Asistencia Privada, se elaboró el Decreto de la Oficina del Registro de Instituciones de Asistencia Privada y el Consejo de Asistencia así como el Proyecto de Modificación del Internado Nacional Infantil entre otras.

Para 1956 la población en el Distrito Federal era alrededor de 4 millones 23 mil habitantes (en 1940 era de 1 millón 560 mil, para 1950 de 3 millones 100 mil aproximadamente), dada la explosión demográfica, la formación de las colonias proletarias y la insuficiencia de servicios se originó un complejo problema sociológico. Ante esta circunstancia, se crea el Programa de Bienestar Social Urbano en el Distrito Federal dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia dando apoyo a diferentes comunidades.

Ante esta situación, se empieza a hablar de la necesidad de adoptar una política de selección de servicios dando prioridad a las familias numerosas, a las que

tuvieran salarios insuficientes o eventuales, a los casos de rehabilitación y a los diversos programas de apoyo a las comunidades.

En este periodo continúan las casas Amiga de la Obrera impartiendo asistencia a los hijos de las trabajadoras, el Internado Nacional Infantil con una población de 846 niños, el Albergue Infantil y Familiar con más de 65 establecimientos asistenciales permanentes.

Los Centros Asistenciales Independientes funcionaban como si fueran privados sin que pertenecieran a la Junta de Asistencia Privada, con excepción de uno de los Centros, todos los demás recibían apoyo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia consistentes en mobiliario, víveres, médico y medicinas. Todos con excepción de 2 de estos establecimientos estaban atendidos por religiosas de distinta orden y ninguno aceptaba maestros normalistas oficiales.

De estos establecimientos, los atendidos por religiosas eran 39 de los cuales solamente 12 impartía educación reconocida por la SEP y solamente 5 recibían servicios de salud física y dental; el total de niños y niñas internados en estas instituciones era de 2764 con edades que fluctuaban entre 4 a 14 años, de éste total 1107 correspondía a niños y 1657 a niñas. Además el Departamento Jurídico realizó la tramitación de nombramientos de tutor un total de 2081.⁹⁶

Los hechos sobresalientes en el campo asistencial en los 6 años de Miguel Alemán fueron:

- Promulgación de la Ley que crea el Consejo Nacional del Niño
- Ley de Subsidios Familiares

⁹⁶ AHSS. *Secc SubSyA; Caja 7; Expediente 6. Informes y otros. Documento: Datos para informe presidencial junio 1956. Informe de las actividades realizadas por la Dirección General de ASISTENCIA Social del 1° septiembre a 31 agosto 56*

- Ley de la Comisión Técnica para crear un Organismo de la Seguridad Social que abarca todos los servicios sociales que se imparten por los diversos organismos.
- Anteproyecto de Ley de Asistencia Social
- Reformas a los Artículos 413 y 448 del Código Civil relacionada con la Patria Potestad; modificaciones al Artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo relativo a las guarderías
- Creación del Instituto Nacional para la Rehabilitación de Ciegos
- Inicio de la construcción del Instituto Nacional de Rehabilitación de Sordos
- Multiplicación de guarderías infantiles para hijos de trabajadoras (de 26 a 62)
- Multiplicación de los desayunos escolares
- Creación del Instituto de Rehabilitación para niños lisiados con secuela de poliomielitis
- Creación del Instituto de Rehabilitación para débiles mentales
- Inicio de los trabajos para la Planificación Nacional de Asistencia
- 7 iniciativas de Ley en relación con el trabajo de las mujeres
- Conclusión del Proyecto de Acuerdo Presidencial para que los Tribunales para Menores quedaran adscritos bajo el control de Asistencia Social

1.5 INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA INSTITUCIÓN MEXICANA DE ASISTENCIA A LA NIÑEZ

En diciembre de 1958, al inicio del periodo presidencial de Adolfo López Mateos, fueron reorganizados los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y suprimida la Subsecretaría de Salubridad y Asistencia. En lugar de ésta última, por razones técnicas y aplicativas, fueron instituidas la Subsecretaría de Salubridad y la Subsecretaría de Asistencia”.⁹⁷

⁹⁷AHSS. *Guía de la Sección Subsecretaría de Salubridad y Asistencia –fondo SSA- Oficialía Mayor. Centro de Documentación Institucional. Departamento de Archivo Histórico, p 1-3*

Por acuerdo presidencial del entonces presidente, Adolfo López Mateos, el 31 de enero de 1961 se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) como organismo público descentralizado, con el propósito de proporcionar servicios asistenciales complementarios especialmente los desayunos escolares, alcanzando en esa época a cubrir un alto porcentaje de comunidades rurales.⁹⁸

En 1965 Díaz Ordaz informa la supresión de la cooperación que se había proporcionado al Instituto Nacional de Protección a la Niñez y a las instituciones privadas norteamericanas, habiendo suplido, con esfuerzo propio, la mayor parte de la ayuda que se recibía. Sin embargo la Institución continuaba apoyando a la Secretaría de Salubridad proveyendo de alimentos a los centros de atención materno infantil. Para la lucha contra la desnutrición y el hambre se unen el sector público y el privado para apoyar a la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) creada por decreto presidencial en agosto de 1968.

Esta institución tuvo como propósito fundamental atender a los menores abandonados o enfermos. Se contaba para ello con una Casa Cuna, la misma que venía funcionando en Coyoacán, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; se crea una Casa Hogar para niños y niñas iniciando sus actividades en julio de 1970, así también se pone en funcionamiento el Hospital Infantil.

Para 1964, todavía se hablaba de la función encomendada a la Dirección de Asistencia Social en el Distrito Federal, la cual consistía “en resolver los problemas de asistencia, mediatos e inmediatos, de los menores en edad escolar, de las familias como núcleo, de los ancianos y de los grupos sociales que sufren de carencias económicas y sociales agudas, se imparten servicios asistenciales que aumente, para aliviar y satisfacer, con ello, sus necesidades básicas”.⁹⁹

⁹⁸ *Op.Cit. México a través de ...pg. XXXII*

⁹⁹ AHSS. *Informe SSyA de la Dirección de Asistencia Social en el D.F.1964-1965, Idem*

En esta época la Dirección contaba con siete diferentes oficinas entre las cuales el Departamento de Asistencia General tenía como función primordial impartir asistencia a grupos sociales, familias y personas que lo necesitaran a través de los establecimientos y servicios que controla, entre los que se encontraba: tres casas para ancianos, un comedor familiar, un comedor y dormitorio público, dos albergues temporales infantiles, una oficina de subsidios familiares, una oficina de servicios de emergencia y una bolsa de trabajo.

Por lo que respecta a los albergues temporales infantiles, éstos estaban dedicados a la asistencia integral para menores que carecían de familiares o que sus familias presentaban problemas (aunque no se especifica qué tipo de problemas, es de considerar que se referían a los de tipo económico, recordemos que la atención al niño por problemas de violencia doméstica en ese momento no se consideraba), hasta que se encontraba una solución al problema de cada uno de los asistidos, ya fuera reintegrándolos a sus familias o enviándolos a algún otro de los establecimientos asistenciales permanentes. Por otro lado, la Oficina de Asistencia Educativa controlaba técnica y administrativamente los aspectos asistenciales y sociales así como los de la enseñanza en las 10 escuelas Casa Amiga de la Obrera y del Internado Nacional Infantil. En las primeras se aceptaban a menores en edad escolar, de los 6 a los 14 años de edad, con servicio de medio internado, dirigidas principalmente para hijos e hijas de mujeres que trabajaban y evitar así, que los menores estuvieran en abandono parcial; los servicios que se brindaban en estas escuelas eran de alimentación, desayuno y comida; médico, higiénicos y de trabajo social; enseñanza primaria completa, enseñanzas especiales y de adiestramiento manual. Los servicios eran competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y de la Secretaría de Educación Pública.

El Internado Nacional Infantil, que nunca desapareció como se venía manejando, pero que sí se cambió de lugar y estrenó nuevas instalaciones, atendía a menores varones en edad escolar quienes presentaban carencias agudas de tipo social y

económicas, eran huérfanos totales o parciales; abandonados total o parcialmente; así como menores procedentes de hogares desorganizados. Aquí se pretendía su adaptación y desenvolvimiento en el medio social a través del desarrollo de su personalidad, con disciplina de estudio y de orden, de trabajo, civismo y honestidad. Los servicios que se daban eran: internado completo, alimentación, vestuarios, dormitorio, previgilancia y recreación. Médicos, medicina general, especializada, enfermería y farmacia. Higiene Mental, clínica de la conducta, consulta neuropsiquiátrica y orientación vocacional. Educativas, enseñanza primaria completa, educación física y deportes, talleres de adiestramiento, enseñanzas especiales, educación artísticas, actividades sociales, creación y fomento de hábitos de estudio, de orden y de trabajo. Trabajo Social, estudios económicos, sociales, relaciones humanas, colocación de menores, problemas de conducta, problemas legales y formación y fomento de clubes infantiles. Para 1965 en el Internado había 2875 niños y en las diez Escuelas Casa Amiga de la Obrera 31,407 niñas.¹⁰⁰

1.6 PATERNIDAD RESPONSABLE, INSTITUTO MEXICANO PARA LA INFANCIA Y LA FAMILIA, SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

En el sexenio que va de 1970 a 1976, se instaura el Programa Nacional de Paternidad Responsable, con el propósito de generar un adecuado comportamiento de los padres en relación con los hijos en el entorno familiar como en el social. Se informa para este periodo que los establecimientos materno infantil, los hogares sustitutos, los internados y los albergues seguían funcionando y eran atendidos por trabajadoras sociales y por enfermeras visitadoras. No se mencionan, como en documentos anteriores el número de niños en los hogares sustitutos, asilos e internados.

¹⁰⁰ Ídem

También en ésta época se crea el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y más tarde el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como resultado de la fusión del Instituto mexicano de Asistencia a la Niñez y del Instituto Mexicano para la Infancia y al Familia.

Ya para 1982 este nuevo Instituto se integra al sector salud y en 1984 se promulga la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social en 1986. De esta suerte, el Estado se compromete a proporcionar asistencia de manera permanente y fundamentada en la reglamentación jurídica de las mismas instituciones, de carácter obligatorio.

Para 1983, gran parte de las acciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el rubro de asistencia social, fueron transferidas al DIF, por lo que únicamente se reportan aspectos relacionados con guarderías de los empleados y eventos promocionales y educativos, solamente para el personal de la Secretaría.

Sin embargo persistía la figura de la Beneficencia Pública, sobre todo en relación con el patrimonio de ésta, recibiendo subsidios a las instituciones asistenciales dirigidos fundamentalmente a las instituciones hospitalarias, para 1987 el informe de labores de la Secretaría de Salud reporta que las personas beneficiadas por los proyectos asistenciales fueron de 3,618 atendidas en casas cuna, casas hogar, escuelas de educación especial y asilos de ancianos.¹⁰¹

La asistencia social, cambia entonces en su sentido para la Secretaría de Salubridad y Asistencia y queda como “un servicio de salud que se debe prestar a todas aquellas personas que se encuentren en estado de minusvalía física, mental, económica o social, para contribuir a su bienestar e incorporarlas a una vida social satisfactoria y económicamente productiva”.¹⁰²

¹⁰¹ SSyA. Informe de Labores, 1987-1988. AHSS, p.153

¹⁰² SSyA. Informe de labores, 1989-1990, AHSS, p.117

La situación de los menores abandonados o en estado de orfandad, pasó por un periodo de olvido, la nueva relación entre las instituciones Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Salud y la Dirección de Asistencia Social del Gobierno de la Ciudad de México, cayeron en la inercia respecto a la atención de los menores en situaciones especiales. No se encuentra ya en ninguno de los informes de la Secretaría de Salud lo relativo a la situación de los menores institucionalizados. La explicación es que el DIF se haría cargo de estos pequeños en tanto que era la institución que nació para atender a los menores en situación de desventaja, bajo su responsabilidad esta las dos Casas Cuna y los Internados para niñas y para niños mismos que se encuentran el Distrito Federal.

La única prestación que continuó en la Secretaría de Salubridad y asistencia fue el apoyo al Instituto Nacional de la Senectud para atender a las personas de la tercera edad.

1.7 ALBERGUE TEMPORAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DF

Para finales 1990, se crea el Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Esta instancia nace por la situación en que encontraban los menores expósitos y que eran entregados a alguna de las agencias del ministerio público a fin de denunciar el hecho de haber aparecido en la calle un o una recién nacida. Ante el desconocimiento por parte del Ministerio Público de un lugar al que pudieran enviar a los pequeños, éstos permanecían varios días en la Agencia en donde eran atendidos por los mismos empleados, y expuestos a cualquier cantidad de riesgos, enviándolos posteriormente a algún hospital público o a alguno de los establecimientos religiosos que tienen la labor de atender a los menores abandonados.

Ante esta situación, en octubre de 1990, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal crea el Albergue Temporal con la finalidad de otorgar asistencia y protección social a los menores en situaciones especialmente difíciles, relacionados con averiguaciones previas y procesos penales, familiares o civiles, cuando se origine para ellos una situación de abandono, conflicto, daño o peligro, así como menores discapacitados sujetos de asistencia social, casos en los que debe proporcionárseles la protección más amplia de acuerdo a sus necesidades.¹⁰³

En 1995, se publica el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y para el Albergue se establece el acuerdo en donde se señala que tendrá el carácter de una unidad administrativa asistencial y de protección social con autonomía técnica y operativa que tiene por objeto otorgar protección a menores de doce años en situación de abandono, conflicto, daño o peligro, relacionados con averiguaciones previas o procesos penales, familiares y civiles, que sean remitidos por la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, o menores discapacitados sujetos de asistencia social por las mismas razones.

En este albergue los niños y niñas son atendidos mientras se encuentran en él, su atención es en cuanto a la situación de su salud, a los menores se les remite a alguno de los hospitales pediátricos en caso de que se encuentren enfermos, a los menores en estado de desnutrición son canalizados a la Cruz Blanca Neutral para su rehabilitación, lugar en donde permanecen hasta dos años. Servicios de educación, en las mismas instalaciones se les proporcionan clases. Se les proporciona una alimentación balanceada. Se cuenta con el Servicio Social para realizar las investigaciones necesarias en cuanto a las causas de la situación del menor.

¹⁰³ *Compilación Legislación sobre Menores. DIF. 1996 México, p.601*

Ahora bien, en el caso de los menores expósitos, abandonados o sujetos a un proceso judicial en el que medie controversia por divorcio o por violencia familiar, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, a través de la Fiscalía del Menor, quien conoce de la denuncia ante el Ministerio Público de la situación del menor, es quien canaliza al niño o niña al Albergue Temporal de la misma Institución a fin de que se le proporcionen las atenciones requeridas de manera inmediata. Sin embargo, como éste es un lugar temporal, se hacen los trámites después de un tiempo, que no está bien delimitado, y cuando la situación del menor no se resuelve y no existe quien legalmente se ocupe de él, se le canaliza a alguna de las instituciones de asistencia públicas o privadas.

Las instituciones públicas solamente son las que tiene el DIF Nacional que como ya vimos en el recorrido histórico, se refieren a las dos Casas Cuna y a los Internados, uno para varones y otro para niñas. Sin embargo, la Procuraduría tiene serios problemas para canalizar a los menores a esta institución en virtud de que el perfil que exigen es que estos niños y niñas se encuentren en perfecto estado de salud, y la mayoría de los menores acogidos en el Albergue Temporal presentan problemas de salud físicos y psicológicos.

De esta suerte, se cuenta con un número determinado de casas o albergues que reciben a estos pequeños. Tales instituciones pertenecen a la Junta de Asistencia Privada o a alguna Asociación Civil. El problema es que, a pesar de que se cuenta en el Albergue con un grupo de Trabajo Social, se desconoce la situación real de tales lugares. Y, por otro lado, hay carencia de estas instituciones que den acogida a los menores con problemas congénitos, físicos o en situación terminal.

Por otro lado, el DIF del Distrito Federal no cuenta con ningún albergue o casa de asistencia para estos menores, de hecho no conoce de la situación de estos niños y no tiene tampoco una relación directa con la Procuraduría, instancia que a través de la Fiscalía y del Albergue, dependientes del gobierno del Distrito Federal, son las encargadas de estas criaturas.

Haré un análisis más pormenorizado de este aspecto en el capítulo correspondiente al mecanismo de asignación y la situación de los menores y de las casas hogar en el Distrito Federal.

Esta ha sido la historia en México sobre la atención que han recibido los niños y niñas en estado de orfandad y de abandono sea por causas de pobreza, comprobado desde un principio, por violación, por ocultar el producto de relaciones no aceptadas, por que el niño o niña nace con problemas congénitos.

Lo cierto es, como se verá en los siguientes capítulos, y como vimos en la semblanza histórica, la atención a estos niños se ha ido diluyendo, cuando debía ser lo contrario es decir ser atendidos hoy que contamos con una institución tan grande que abarca todo el país.

CAPÍTULO 2
POLÍTICA PÚBLICA, POLÍTICA SOCIAL Y NIÑEZ

CAPÍTULO II

POLÍTICA PÚBLICA, POLÍTICA SOCIAL Y NIÑEZ

2.1 POLÍTICA PÚBLICA E INFANCIA

Las políticas públicas se refieren al reconocimiento de la existencia de un problema que tiene que formar parte de la agenda gubernamental, toda vez que ese reconocimiento es de carácter público es decir, que afecta en diversa proporción a los grupos sociales. Pero, para que se establezca realmente una política pública, se tiene que seguir con una ruta predeterminada a fin de poder realmente hablar de una política pública.

Según José Luis Méndez,¹⁰⁴ la política pública tiene que transitar por varias etapas: el reconocimiento de un problema y su carácter de público; definición de la naturaleza del problema; el diagnóstico de las causas del problema y la propuesta de las medidas para resolver o mitigar el problema; la definición de las medidas de resolución y del objetivo primordial; la definición de los objetivos y estrategias; la ejecución de la estrategia y la supervisión de la misma.

“Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de solución y de

¹⁰⁴Méndez, José Luis. “La Política Pública como Variable Dependiente: Hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas”. En *Revista Foro Internacional*. Vol. XXXIII, enero-marzo 1993. México

atención. Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de la persona... otros son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos socialmente desprotegidos..... las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre privados ocasionan o que son incapaces de resolver”¹⁰⁵.

Así se expresa Luis Aguilar, quien además señala que no todos los problemas logran atraer la atención del gobierno, y por lo tanto nunca forman parte de la agenda de los asuntos públicos por ello algunos temas no son, para el Estado, un asunto prioritario. Reconoce que existen algunos problemas que están en el “perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen solo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales”.¹⁰⁶ Pero, además, señala que no todos los problemas presentados por diversos grupos sociales son atendidos y entendidos no solamente por el estado sino por la sociedad misma, por lo tanto no son prioritarios y en esa medida no son incluidos en la agenda de las políticas públicas.

Efectivamente, el estado no ha incluido en las directrices de las políticas públicas muchos problemas de la sociedad, tales como el de los niños, los discapacitados de diferentes edades, los ancianos, las mujeres, los indígenas, y otros tantos, que hoy la sociedad y particularmente las organizaciones de la sociedad civil están demandando. Problemas que no están, como lo señala Aguilar, en la periferia de la Constitución o fuera de ella. Las demandas de la sociedad, convertidas hoy en derechos reconocidos en el máximo ordenamiento jurídico mexicano, son la base de un mundo justo, en donde cada individuo tenga una vida satisfactoria, con sus

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva Luis Fernando. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. (estudio introductorio y edición)*. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología. Porrúa., México 1993. pág 23

¹⁰⁶ Ídem

necesidades satisfechas, objeto de todos los beneficios que se requieren en una sociedad.

Coincidiendo con este autor en que efectivamente el estado no ha considerado como prioritario todos los problemas que existen en una sociedad como la nuestra. Pero, no lo ha hecho, por la incapacidad de ver más allá de las obligaciones que cree tener y porque sus prioridades están en otros campos, por ejemplo, cómo es posible que se diga que no es asunto del estado la situación por la que están atravesando miles de personas en nuestro país que las obliga a migrar a otros lados dentro del mismo territorio nacional o fuera del mismo, entre estas personas se encuentran no solamente hombres sino mujeres y hombres jóvenes, niños y niñas y hasta ancianos.

Hacia esta población en riesgo de vulnerabilidad no cabe decir que: “No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno”.¹⁰⁷

El mismo Luis Aguilar dice que “la formación de la agenda deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno...”¹⁰⁸ “la más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: su agenda”.¹⁰⁹

La agenda del gobierno es “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción... sobre los que han decidido que deben o tienen que actuar”¹¹⁰ Y, de acuerdo con este asunto, el gobierno poco hace por las poblaciones vulnerables, y

¹⁰⁷ Ídem pág. 24

¹⁰⁸ Ídem pág. 27

¹⁰⁹ Ídem

¹¹⁰ Ídem. pág 29

cuando lo hace es desde la perspectiva y el enfoque asistencial, mismo que expone en todo su esplendor, y que además nunca ha asumido de manera plena, como el asunto que compete a este trabajo.

Si bien es cierto que las políticas públicas son asunto del gobierno, éstas son producto de las necesidades, preocupaciones o conflictos de la población. De allí que los estudiosos de esta disciplina hayan decidido establecer dos tipos de agenda: “a) sistémica, pública, constitucional, integrada por todas las cuestiones de los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública... y b) institucional, formal o gubernamental, el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones”.¹¹¹

“...muchos asuntos pueden haber alcanzado la atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos público que merecen el involucramiento del gobierno por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental, y sin embargo no llegan a ser objeto de consideración seria y activa... muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios a la letra y al espíritu constitucional...”.¹¹²

Es necesario considerar todas estas precisiones para apuntar la situación en la que se encuentran muchos de los problemas que aquejan a diversos grupos que forman la sociedad, uno de ellos se refiere a la infancia.

Uno de los aspectos que son importantes para establecer las prioridades de la política de gobierno y quede plasmado en una agenda, es el compromiso que nuestro país ha asumido con la comunidad internacional a través de los acuerdos

¹¹¹ Ídem. pág. 32

¹¹² Ídem.

y convenciones internacionales, que por su carácter han pasado a formar parte de los derechos consagrados en la Constitución.

Esta situación implica un proceso complejo en donde lo que se evidencia es la necesidad de atender los problemas presentes en una sociedad que por su importancia, dimensión, grupos afectados y presiones, requieren del establecimiento de políticas públicas que atenúen esa situación. Para todo el proceso es necesaria una red organizacional que por lo general debe recaer en el Estado, es decir el proceso normativo de la gestión.

De allí que las políticas públicas deben estar próximas a la realidad, a lo cotidiano, se debe servir a la sociedad con respeto y comprensión, para que realmente se hable de una política pública al servicio de la sociedad. El Estado, al planear la política pública debe conocer plenamente los problemas de la ciudadanía, de los diferentes grupos sociales, porque cualquier política se fundamenta necesariamente de la realidad.

“La política pública se nutre de un nuevo orden público que insiste en la libertad, la representación y la especificidad de lo político. Las características hacen que difieran de problemas sociales y económicos, lo que postula el análisis por política pública, es que exista un gobierno por asuntos, por temas, que capte la singularidad de sus problemas, con opciones y acciones particulares, “el análisis y el diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias para la acción corresponsable entre gobierno y sociedad” y en esa perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones.¹¹³

En una sociedad abierta y compleja como la nuestra, las políticas públicas son un camino para procurar el buen gobierno puesto que tienen como propósito

¹¹³ Arteaga Héctor, *La revitalización de la Administración Pública Contemporánea*. Tesis, FCPyS, UNAM, México 1995, p25

publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.¹¹⁴ En este sentido, una política es un comportamiento propositivo, intencional; tiene un sentido para alcanzar objetivos a través de medios. Las políticas públicas entonces, responden a la necesidad de mejorar la acción del gobierno, son un modo de realizar las tareas del gobierno tomando en cuenta las necesidades y problemáticas de la población, los intereses convergentes y divergentes, los consensos y disensos de los grupos sociales.

“Las políticas públicas son una disciplina aplicada a la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, información que puede ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política –acción”.¹¹⁵

La existencia de niños y niñas en situación de indefensión para cubrir todas sus necesidades y que estén a salvo sus derechos, hace que el tema de las políticas públicas se replanteen por la misma situación de los niños y niñas y de población en general, en el plano nacional, se requiere una política pública amplia, que abarque los diversos problemas sociales de largo plazo a partir de la nueva composición política en México.

Por lo que toca al plano internacional, se deben asumir para cumplir con los compromisos aceptados por México para definir claramente las políticas públicas a seguir en el tema de la niñez como parte de los Estados miembros de la ONU, como en la agenda de la OEA y de la OIT. Cada uno de estos compromisos significa que se deben cumplir y su relevancia depende del grado de articulación de estos acuerdos internacionales con las necesidades nacionales y con las

¹¹⁴ Ricardo Uvalle. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, citado por Arteaga Op.Cit. p. 24

¹¹⁵ Dunn W.N *Public Policy Análisis: an Introduction*, 1981.en Ives Meny y Jean Claude Thoening. *Las políticas Públicas*, 1992, citado por Arteaga Héctor, *Op Cit*, p.24

demandas reales de los diferentes grupos sociales, en los cuales la niñez es la menos atendida.

No solamente debemos hablar de una política pública nacional sino internacional. ¿No será una política pública para cumplir con los compromisos internacionales? En el caso que me ocupa, no son pocos los estudios y los reclamos que ha hecho a la comunidad internacional por la situación de millones de niños afectados en sus derechos por permanecer ocultos a los intereses de los estados, por no ser prioritarios, por ser invisibles. Pero como todo, “cuando el hilo se rompe por lo más delgado” se vuelve la mirada muchas veces tardíamente. La niñez es el presente y es además el futuro. ¿De que sirve hacer políticas si no es para el bien individual cuya suma final redundará en el bien común?

Respecto a la Convención sobre los derechos del niño, a sus 13 años de haber sido ratificada, no hay todavía el análisis serio y amplio de sus implicaciones para la política pública, de tal suerte que su aplicación hasta ahora no ha afectado de manera sustancial y positiva las condiciones de vida de los niños y las niñas en México, sobre todo de los más desprotegidos, de la infancia más vulnerable, a pesar de ser un acuerdo vigente y donde algunos grupos de la sociedad civil han estado presionando para su atención y cumplimiento. Desde entonces, se puso sobre la mesa la necesidad de tratar y entender a niños y niñas con respeto y reconociendo sus derechos como personas en desarrollo.

Sin embargo, México ha sido incapaz de establecer acciones específicas en beneficio de la niñez mexicana, no ha habido el impacto necesario en las políticas públicas que afectan a la niñez por lo que todavía falta mucho para que se garanticen los derechos formulados en este instrumento internacional de gran valor.

De gran valor porque es el instrumento que puede y debe normar las políticas públicas de la infancia ya que posee una amplia propuesta de asuntos relativos a

los derechos de los niños y niñas, que superan en mucho cualquier programa de beneficencia o asistencia por bueno que fuera en el pasado, y que ofrece la necesaria reflexión de que se deben establecer programas de atención de corto alcance pues la infancia son seres humanos en pleno desarrollo que no pueden esperar ya que son la estrategia para el desarrollo de la sociedad.

Gerardo Sauri¹¹⁶ estudioso de las cuestiones relativas a los niños y niñas señala que no ha habido correspondencia entre la Convención y las políticas públicas entre otras razones por la falta de un marco legal adecuado que dé contenido a los principios y derechos establecidos por la Convención sobre los Derechos del niño. Aunque ésta tiene más de 10 años, el marco legal que debería dar cumplimiento a lo estipulado en este instrumento, que además forma parte de nuestra ley suprema según el artículo 133, y si bien la política pública se orienta de acuerdo a la legislación vigente, hasta hoy pocos son los resultados obtenidos pese a que en los últimos años ha habido reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, y la formulación de adiciones a los códigos penal y civil del fuero común y del D.F. así como de los códigos procedimentales y la formulación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, además, las legislaturas locales hacen lo mismo.

Sin embargo, ante los recientes planteamientos no hay nuevos en materia de políticas públicas ni en el ámbito federal ni en el estatal. Pese a los esfuerzos realizados para que estos cambios se den, aún quedan muchas lagunas, limitaciones y contradicciones en los ordenamientos legales frente a la convención, lo cual ha puesto en riesgo el cumplimiento de tal tratado internacional como lo hemos constatado en las mesas de diálogo respecto a los niños, niñas y adolescentes que se efectuaron durante el año de 2002 en la Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco del informe que México debía entregar respecto al cumplimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas al respecto.

¹¹⁶ Sauri, Gerardo. *El papel de la Convención de los Derechos de la Infancia en la Construcción de la Política Pública en México*. www.derechosinfancia.org.mx/politicas_publicas/convenypol.htm

Otro aspecto a destacar es la falta de correspondencia entre la planeación de la política pública y los contenidos de la Convención de los Derechos del niño.¹¹⁷ En este sentido, desde el inicio de la década de los noventa, surgen otros instrumentos relacionados con la niñez dentro de los cuales se tratan de establecer las pautas a seguir en los planteamientos de los planes de desarrollo, estos son las Metas de la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990 y el Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia.

Después de esta cumbre se establece en México la Comisión Nacional de Acción e Favor de la Infancia, a fin de lograr la articulación de políticas y programas establecidos en el Plan de Acción, mismo que se supedita a la Secretaría de Salud, que no logró establecer ningún acuerdo en cuanto a los derechos de la infancia.

Para el informe de México presentado al Comité de los derechos del Niño en 1994, éste organismo señaló a México la necesidad de establecer un mecanismo de vigilancia de la aplicación de la Convención, que fueran incluso paralelos a los derivados del Plan Nacional Acción, fortalecer la coordinación entre diferentes niveles de la administración y la cooperación de los organismos no gubernamentales.

Para el informe de 1998, se instaló el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sistema que daría origen a consejos nacional, estatal y municipal, sin embargo este sistema nunca cumplió su propósito. De tal suerte que en 1999 el Comité de los derechos del niño de la ONU recomendó a México que continuara con el seguimiento y vigilancia de la aplicación de la Convención, que se tomaran en cuenta y se trabajara con las organizaciones no gubernamentales que tienen relación con los

¹¹⁷ Idem

temas de infancia y que participaran en la concepción y aplicación de políticas y programas.

Sin embargo, en los proyectos de acción a favor de la infancia establecidos, justamente en los planes nacionales de desarrollo, no hubo avances significativos en materia de política pública y gasto social. En la década de los 90 no se construyó un plan a partir de los compromisos establecidos en la Convención. Por lo tanto nuestro país ha carecido de un proyecto serio a corto, mediano y largo plazo para dar cumplimiento a los derechos de la infancia que lleve al análisis de las implicaciones de la Convención en las políticas públicas y en el gasto social. Esta situación es más grave en los Estados pues se repite el mismo fenómeno de la no correspondencia con el marco legal y los contenidos de la Convención.

Otro aspecto señalado por Sauri es en relación con las estructuras de gobierno dedicadas a la infancia. “Si la preocupación fundamental que prevaleció en esta década de parte de los gobiernos mexicanos dentro de los planes nacionales fue la de dar cuenta de las Metas de la Cumbre que la de desarrollar una política pública inspirada en la CDN, resulta comprensible que para dichos gobiernos no resultara relevante emprender una reestructuración de los aparatos de gobierno destinados al cumplimiento tanto de las metas como de la Convención”.¹¹⁸

No hubo en esta década ninguna adecuación a las instancias específicas de atención a la niñez, lo más lamentable es que de las ya existentes, la del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ha resultado limitada e incapaz para establecer una estrategia eficaz para promover el respeto y cumplimiento de los derechos de la infancia, en el ámbito nacional, dedicándose a otras cosas sin trascendencia para los infantes. Además del DIF, casi no hay instituciones que atiendan los derechos de los y las niñas.

¹¹⁸ Ídem

Cuando se trató de dar el seguimiento a los acuerdos de la Cumbre, se evidenció la carencia de estas instancias y nuevamente como en el pasado, las acciones se volcaron al ámbito de la salud únicamente, y de manera incipiente, bástenos el ejemplo conocido por todos en Chiapas en donde en menos de un mes murieron más de 25 niños recién nacidos, niños nacidos en un hospital no en sus pobres casas.¹¹⁹

Nuevos intentos se establecieron a finales de la década como el efímero Sistema Nacional para el seguimiento de la CDN, coordinado por el DIF y sugerido por el Comité de los Derechos del Niño en 1994 (el artículo 44 de este instrumento obliga a los Estados parte a presentar un informe periódico sobre los avances en el cumplimiento y aplicación de los Derechos establecidos en el mismo. Estos informes deben ser presentados ante el comité de los Derechos del Niño de la ONU organismo encargado de supervisar la forma en que los Estados firmantes de la Convención, la cumplen), pero realmente se elaboró hasta 1998. En el segundo informe de México sobre los avances de la aplicación de la Convención ante el Comité de los Derechos de los Niños de la ONU, se informó que se habían instalado el sistema de seguimiento en siete Estados de la República. La respuesta del Comité fue en el sentido de que se hiciera con la mayor brevedad la instalación del sistema nacional en todos los Estados y además instó al gobierno a que siguiera colaborando estrechamente con las organizaciones no gubernamentales en la concepción y aplicación de políticas y programas por el sistema nacional.¹²⁰

Esta es la primera vez que se convoca a las organizaciones de la sociedad civil junto con las instancias gubernamentales. Desgraciadamente, estas reuniones además de no aportar una evaluación de los compromisos de México, no

¹¹⁹ la muerte de los niños y niñas en un hospital oficial en el Estado de Chiapas, fue documentado por todos los medios informativos en el país.

¹²⁰ CRC/C/15/Add.112 párrafo 12---La referencia corresponde a la forma en que el alto comisionado de la ONU para los Derechos Humanos organiza sus documentos. Cuando se trata de documentos del Comité de los Derechos del Niño utiliza la referencia CRC, por sus siglas en inglés.(http://www.derechosinfancia.org.mx/políticas_publicas/dere9.htm)

propusieron nada para las políticas públicas ni dieron ningún resultado que no fuera la instalación del Sistema Nacional de Seguimiento.

La Convención crea una importante coyuntura en el ámbito nacional e internacional para obligar a los Estados a hacer el máximo de esfuerzos a favor de la niñez, pero en la medida en que los gobiernos cumplen solo en apariencia con los requisitos establecidos bajo este convenio, las organizaciones y la sociedad en general tienen menos elementos para presionar a los gobiernos para que cumplan con su parte.

El mismo fracaso se presentó con la Comisión Interinstitucional para Erradicar la Explotación Sexual Comercial y con otros proyectos que, además, fueron asimilados por el DIF sin ningún resultado. A este proyecto de prioridad nacional e internacional, ahora se suman una serie de instituciones para proponer reformas a las leyes y una mayor atención a este flagelo que cada día cobra más víctimas y parece imparable, considerándolo ya las organizaciones de la sociedad civil como un problema de crimen organizado.

De allí que se requiera no solamente buena voluntad sino la generación de políticas públicas así como la transformación de las instituciones públicas para que se garantice el respeto a los derechos de la infancia.

Por otro lado se encuentra otro elemento importante referido a la falta de participación de los niños y adultos en la construcción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; los casos más relevantes de participación ciudadana cuando mucho, llega a niveles de consulta o consejería pero sin la información requerida así como sin los mecanismos adecuados que incidan en la política pública y en la solución de problemas sociales.

Ciertamente hay una gran desconfianza de las organizaciones sociales por parte de las instancias de gobierno, pese a que por dedicarse a temas específicos,

en este caso a la niñez, cuentan con una gran experiencia, modelos, instrumentos y valores éticos de incalculable valor y con grandes conocimientos de las problemáticas sociales. Sin embargo, aunque participen en reuniones con las instituciones gubernamentales, a las organizaciones civiles se les niega información o se les da de manera equivocada.

La falta de información es, por supuesto, un grave problema para el seguimiento y el análisis de una problemática cualquiera, pues mientras no se conozcan los datos reales solamente se estará especulando sobre una situación en particular, en este caso la niñez tiene que ver con diferentes campos: el de la salud, educación, con problemas de VIH SIDA, con diferentes niveles de desnutrición, con enfermedades de otro tipo, con problemas de capacidades distintas o discapacidades totales, violentados de diversas formas, defunciones por accidentes, por omisión, homicidios, suicidios, prostituidos, usados para comercio sexual, explotados, fármaco dependientes, alcohólicos, etcétera, pero, además, la deficiente cobertura de servicios de salud en cada uno de los estados del país; en educación, los diferentes niveles educativos de los niños en las ciudades y en el campo, características de las escuelas, reprobación, deserción, bajo rendimiento, metodologías de enseñanza, compatibilidad del barrio o localidad con los contenidos de los programas educativos, la transmisión de valores en la escuela, el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las escuelas públicas y privadas, etcétera. La justicia, los menores institucionalizados por infracciones, su situación legal. Y todo ello enmarcado en la siempre y repetida pobreza de nuestro país, en la invisibilidad de muchos grupos sociales, en la falta de prioridades para establecer políticas que lleven al cumplimiento de la garantía de los derechos de toda persona.

“Tanto la legislación vigente en materia de derechos de la niñez, como las políticas públicas que de esta se desprendan deberán dar paso a espacios, mecanismos y programas que establezcan una nueva relación entre el gobierno y las organizaciones sociales, desde los cuales sea posible una incidencia real en las

acciones que afectan a la infancia”.¹²¹ Pero también deben establecerse mecanismos y espacios para que la niñez participe tratando de evitar el protagonismo político adulto. La infancia debe ensayar su participación en una vida más democrática, a través de una metodología educativa con el propósito de que entiendan que pueden influir sobre el entorno que los rodea y sobre las políticas se afectan su comportamiento en la familia, escuela, y otros espacios, fomentando así una nueva cultura ciudadana, bajo un marco jurídico especial para las resoluciones a las que lleguen en los espacios que se les otorgue, puedan realmente influir en las políticas públicas.

En el presente sexenio, el sexenio del cambio con el Partido Acción Nacional y con Vicente Fox al frente del Ejecutivo se establece, en el 2001, el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendría como objeto coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones para garantizar el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes. En sus considerandos se especifica “Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en el artículo 4º “el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”, y establece que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, así como que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, y otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”... “Que es necesario que tanto el Estado Mexicano como la sociedad en su conjunto, realicen un esfuerzo coordinado, sumando esfuerzos y acciones de diversas instituciones públicas, sociales y privadas, a fin de garantizar la continuidad y la consolidación de políticas públicas y sustentar un proceso de cambio necesario para que este sector de la población goce de las mejores condiciones para su desarrollo pleno e integral”(Acuerdo presidencial que crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia).

¹²¹ Sauri Gerardo. Op.Cit. p. 7

En este acuerdo se establece en 11 artículos las funciones y propósitos de dicho consejo que funcionó menos de un año, y es hasta septiembre del 2003 que vuelve a nombrarse a un titular, pero durante dos años ni siquiera en la estructura del gobierno aparecía.

Estuvo presidido por el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Esta oficina desaparece sin ninguna explicación hasta septiembre del 2003. De esta forma quedó nuevamente pendiente la atención a los grupos de niños, niñas y adolescentes, a los menos favorecidos, a los más vulnerables que los lleven a superar las desventajas en que se encuentran, tal como lo señalara el inciso IV del artículo sexto de tal Consejo, y por lo tanto queda pendiente lo relativo a las estrategias, políticas y acciones dirigidas a las niñas, niños y adolescentes que correspondan a las diversas instituciones de los sectores público, privado y social.

Sin embargo, este Consejo presenta como una limitante la falta de capacidad jurídica para la definición de las políticas o estrategias dirigidas hacia la niñez, es decir que no contó con un marco legal apropiado que obligara a las secretarías involucradas a participar de manera seria y comprometida. Además las organizaciones civiles quedaron excluidas y su papel era meramente como consultoras cuando así se considerara conveniente-. Además dicho Consejo careció de gasto público que le permitiera entre otros asuntos, diseñar y ejecutar programas definidos a partir de los vacíos en la política pública.

En fin, quedan postergadas las políticas que atiendan a sector de la población de manera clara y transparente. Con esto entonces, se descubre que el compromiso de México ante la Convención Internacional de los Derechos de los Niños no cumple como se compromete a “establecer un mecanismo permanente para promover entre los gobiernos federal, estatal y local y entre todas las instancias relacionadas con la protección de los derechos de niñas y niños, incluidas las de la

sociedad civil, evaluar las políticas económicas y sociales en la vida de niñas y niños, asegurarse que se están tomando las medidas apropiadas en los niveles de la convención, generar información que refleje es estado que guardan los derechos del niño y crear cuerpos autónomos e imparciales con capacidad de defender y proteger los derechos de la niñez”.¹²²

Qué es lo que pasa cuando se ratifica un instrumento como lo es la Convención u otro cualquiera, si para su cumplimiento no se crean los mecanismos y los organismos suficientes para hacerlos valer, de otro modo estos instrumentos son solamente un adorno político.

Además, faltan mecanismos que garanticen el conocimiento del impacto de las políticas económicas y sociales en la vida de los niños, niñas y adolescentes, que permitan conocer en que medida se están atendiendo las recomendaciones y los postulados de la Convención, que se informe sobre el estado que guardan los derechos de los niños en todos los ámbitos.

De allí que sea necesario impulsar organismos autónomos e imparciales con capacidad de defender y proteger los derechos de la niñez, requisitos estos establecidos en la propia Convención, que además estén por un lado, pendientes de los avances para el cumplimiento de la Convención y ahora de las recomendaciones que el comité de la Convención ha establecido y, por otro lado, el reconocimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la atención de los rezagos y problemas de la infancia.

¹²² www.derechosinfancia.org.mx/politicas_publicas/politica_publica2.htm 10/01/2003

Recomendaciones del Comité de la Convención sobre los Derechos del Niño

El Comité ha propuesto a los "Estados Parte", una serie de recomendaciones como pautas sobre la forma en que se está aplicando la Convención. Las pautas se refieren a:

- el diseño y aplicación de un sistema nacional.
- mecanismos de seguimiento a fin de promover la coordinación, verificación y evaluación de las actividades de los sectores gubernamentales
- asegurar que todas las medidas legislativas sean compatibles con la Convención y con su incorporación a las leyes nacionales
- participación infantil en los procesos de formulación de políticas en las diferentes esferas de gobierno
- inversión, establecer la proporción de fondos en beneficio de la infancia de manera transparente y efectiva
- sistemas de información para asegurar el conocimiento real de la situación de la niñez en todos los aspectos y en todos los lugares del país
- sensibilización que todas las personas que participan en la formulación de las políticas públicas y quienes trabajan con los niños para que conozcan, analicen y difundan la Convención
- participación ciudadana mediante el involucramiento de la sociedad civil para que haya mayor conocimiento de los derechos de los niños y lo relativo a las instituciones referidas a la creación de dependencias independientes para promover y proteger los derechos de los infantes.

Después del examen de los informes presentados por los "Estados Parte" de conformidad con el artículo 44 de la Convención, y lo correspondiente al segundo informe presentado por México así como su informe complementario de

septiembre de 1999, el Comité remite en octubre del mismo año las observaciones finales así como las recomendaciones respecto al último informe:¹²³

1. En la introducción del documento, el Comité, después de felicitar al "Estado Parte" por su disposición para informar y presentar información, aunque inicia con observaciones como la de que no se hayan seguido las directrices para la presentación del informe y la presentación tardía del documento informativo.

2. Como factores que impiden seguir avanzando en la aplicación de la Convención, "el Comité toma nota de que la pobreza generalizada y las tradicionales disparidades económicas y sociales en el Estado Parte siguen repercutiendo en los grupos más vulnerables, comprendiendo los menores, e impidiendo el goce de los derechos del niño en el "Estado Parte". El Comité toma también nota de que esta situación se ha agravado particularmente a causa de serias crisis económicas y de reformas económicas drásticas.

3. Principales motivos de preocupación y recomendaciones del Comité:¹²⁴

- Reitera su recomendación de que el "Estado Parte" continúe el proceso de reforma legislativa para velar por que la legislación nacional relacionada con los derechos del niño, en los planos tanto federal como estatal, corresponda plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y refleje su carácter holístico.
- Recomienda que el "Estado Parte" continúe sus actividades, incluida la adopción de medidas legislativas, para reforzar el mandato y la independencia en los planos federal y estatal y para aumentar los recursos financieros y humanos de las Procuradurías Estatales de la Defensa del Menor y la Familia.

¹²³ El Comité examinó el segundo informe periódico de México (CRC/C/65/Add.6) y su informe complementario (CRC/C/65/Add.16) en sus sesiones 568ª y 569ª (véase CRC/C/SR.568 y 569), celebradas el 27 de septiembre de 1999 y aprobó, en su 586ª sesión celebrada el 8 de octubre de 1999

¹²⁴ Recomendaciones a México del Comité de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

- Recomienda que el "Estado Parte" continúe sus actividades, incluida la adopción de medidas legislativas, para reforzar el mandato y la independencia en los planos federal y estatal y para aumentar los recursos financieros y humanos de las Procuradurías Estatales de la Defensa del Menor y la Familia.
- A este respecto, el Comité recomienda que el "Estado Parte" siga tomando medidas eficaces para acelerar el establecimiento, en el ámbito del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención, de comisiones federales y estatales que garanticen el cumplimiento de la Convención. Además, el Comité insta al "Estado Parte" a que siga colaborando estrechamente con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos del niño. El Comité recomienda también que se incluya a organizaciones no gubernamentales en la concepción y aplicación de políticas y programas por el sistema nacional.
- El Comité recomienda que el "Estado Parte" siga revisando y actualizando su sistema de acopio de datos, con objeto de incluir todas las actividades abarcadas por el Convenio. Además, el Comité insta al "Estado Parte" a que se sirva de la información que obtenga con su próximo censo de población (2000) para establecer estadísticas desglosadas de los derechos del niño. El sistema debe abarcar a todos los menores de 18 años y poner concretamente de relieve la situación de grupos vulnerables de menores, como base para evaluar los progresos obtenidos en la realización de los derechos del niño y para contribuir a concebir normas que permitan aplicar mejor las disposiciones del Convenio. A este respecto, el Comité insta al Estado Parte a que busque asistencia técnica de, entre otros, UNICEF.
- El Comité insta al "Estado Parte" a continuar los programas sistemáticos de capacitación y educación sobre las disposiciones de la Convención para miembros del Parlamento y para los grupos de profesionales que se ocupan de la infancia o que trabajan con niños, como jueces, abogados, agentes de

orden público, funcionarios, trabajadores municipales, el personal de los establecimientos y centros de detención de menores, maestros y el personal sanitario, comprendidos los psicólogos y los asistentes sociales. Cabría señalar, además, a este respecto la asistencia técnica de, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y UNICEF.

- El Comité reitera su recomendación (CRC/C/15/Add.13, párr. 16) de que esas disposiciones se tomen "en la máxima medida que permitan los recursos disponibles" sobre la base de los artículos 2, 3 y 4 de la Convención. El Comité recomienda además que el Estado Parte dé prioridad a la dotación de un crédito presupuestario suficiente para los servicios sociales en favor de la infancia y que se preste atención particular a la protección de los niños pertenecientes a grupos vulnerables y marginados.
- El Comité recomienda que el "Estado Parte" emprenda una reforma legislativa en los planos federal y estatal con objeto de elevar e igualar la edad legal mínima para contraer matrimonio de niños y niñas.

A este respecto, el Comité exhorta al Estado Parte a que siga adelante con estas iniciativas para introducir en la Constitución los principios de la no discriminación y del interés superior del niño (artículos 2 y 3 de la Convención)

- El Comité reitera su recomendación y recomienda además que el "Estado Parte" intensifique sus disposiciones para reducir las disparidades económicas y sociales, incluso entre zonas urbanas y rurales, para prevenir la discriminación contra los grupos más desfavorecidos de niños, como las niñas, los niños con discapacidades, los que pertenecen a grupos indígenas y étnicos, los que viven o trabajan en las calles y los que habitan en zonas rurales.

- El Comité recomienda que el "Estado Parte" refuerce sus disposiciones para lograr el registro inmediato del nacimiento de todos los niños, en especial de los que viven en zonas rurales y remotas y pertenecen a grupos indígenas.
- El Comité recomienda que se hagan renovados esfuerzos por garantizar la aplicación de los principios del "interés superior del niño" y del respeto de "las opiniones del niño", especialmente su derecho a intervenir en la familia, en la escuela y en otras instituciones sociales. Estos principios se deben recoger también en todas las políticas y programas relacionados con la infancia. Conviene reforzar la sensibilización del público en general, incluidos los dirigentes de la comunidad, así como los programas educativos sobre la aplicación de estos principios para modificar la percepción tradicional del niño, al que con excesiva frecuencia se considera un objeto (doctrina de la situación irregular) en vez de un sujeto de derecho.
- A la luz de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención, el Comité recomienda que se tomen nuevas medidas para promover la participación de los niños en la familia, en la escuela y otras instituciones sociales, así como para garantizar el goce efectivo de las libertades fundamentales, incluidas las de opinión, expresión y asociación
- El Comité recomienda que el "Estado Parte" refuerce sus mecanismos judiciales para tramitar eficazmente las denuncias de brutalidad policial, malos tratos y abuso de menores y que los casos de abuso y de violencia contra ellos sean debidamente investigados para evitar la impunidad de los autores. A este respecto, el Comité hace suyas las recomendaciones formuladas por el Comité contra la Tortura en mayo de 1997 (A/52/44, párrs. 166 a 170).

- El Comité recomienda que el "Estado Parte" siga tomando las disposiciones necesarias para aumentar las soluciones alternativas al internamiento de menores en instituciones (por ejemplo, la adopción dentro del país y los hogares de guarda). El Comité recomienda también que el "Estado Parte" refuerce su sistema de vigilancia y evaluación para garantizar el buen desarrollo de los niños que viven en instituciones. El Comité insta al "Estado Parte" a que siga adoptando medidas para reexaminar periódicamente el internamiento y el trato que reciben los niños de conformidad con el artículo 25 de la Convención.¹²⁵

- A la luz de, entre otros, los artículos 19 y 39 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte siga tomando medidas efectivas, comprendido el establecimiento de programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, para evitar y combatir el abuso y el maltrato de los niños dentro de la familia, en la escuela y en la sociedad en general. Sugiere que se intensifique la represión legal de estos delitos, que se refuercen 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 y que se prohíban explícitamente en la ley los castigos corporales en el hogar, en las escuelas y en otras instituciones. Además, se deben establecer programas educativos para combatir las actitudes tradicionales de la sociedad a este respecto. El Comité insta al "Estado Parte" a que estudie la posibilidad de recabar cooperación internacional a estos efectos de, entre otros, UNICEF y las organizaciones internacionales no gubernamentales

- El Comité recomienda que el "Estado Parte" siga tomando medidas eficaces para garantizar a todos los niños el acceso a la atención y los servicios básicos de salud. Es necesario desplegar esfuerzos más concertados para garantizar igual acceso a la atención de salud y para

¹²⁵ El subrayado es mío

combatir la malnutrición, con especial hincapié en los niños pertenecientes a los grupos indígenas y los que viven en zonas rurales y remotas.

- El Comité recomienda que el "Estado Parte" persista en su empeño por evitar la propagación del VIH/SIDA y que tenga en cuenta las recomendaciones adoptadas por el Comité en su día de debate general sobre "los niños que viven en un mundo de VIH/SIDA" (CRC/C/80). El Comité recomienda también que se emprendan nuevas actividades para crear servicios de asesoramiento especialmente asequibles a los niños y servicios de asistencia y rehabilitación para adolescentes.

- A la luz de los artículos 28 y 29 y de otros artículos pertinentes de la Convención, el Comité recomienda que el "Estado Parte" prosiga su actividad en la especialidad de la educación, reforzando sus políticas educativas y su sistema de enseñanza para reducir las disparidades regionales en el acceso a la educación y para intensificar los programas en curso de retención escolar y de formación profesional para quienes abandonan la escuela. El Comité recomienda también que el "Estado Parte" siga tomando medidas eficaces para mejorar la situación educativa de los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular, en relación con los programas de educación bilingüe para niños de grupos indígenas. El Comité exhorta al "Estado Parte" a que estudie la posibilidad de solicitar asistencia técnica a este respecto, por ejemplo UNICEF y a la UNESCO.

- En relación con los artículos 2 y 30 de la Convención, el Comité recomienda al "Estado Parte" que tome medidas efectivas para proteger a los niños de grupos indígenas contra la discriminación y para garantizar su disfrute de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño.

- A la luz de, entre otros, los artículos 3 y 32 de la Convención, el Comité recomienda que el "Estado Parte" reexamine su situación en lo que respecta al trabajo infantil. La situación de los niños que realizan trabajos peligrosos, especialmente en el sector no estructurado, merece atención especial. Además, el Comité recomienda que se apliquen las leyes relativas al trabajo infantil, que se refuercen las oficinas de inspección del trabajo y que se sancionen las infracciones. El Comité recomienda que el "Estado Parte" estudie la posibilidad de solicitar asistencia técnica al Programa Internacional para la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo. El Comité insta al "Estado Parte" a que estudie la posibilidad de ratificar el Convenio de la OIT (Nº 138) sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973) y el nuevo Convenio de la OIT (Nº 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999).

- A este respecto y teniendo en cuenta el artículo 34 y otros artículos conexos de la Convención, el Comité recomienda que el "Estado Parte" tome todas las medidas eficaces necesarias para aplicar las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial después de su visita a México. En particular, el Comité recomienda que el "Estado Parte" realice un estudio sobre la cuestión de la explotación sexual comercial de niños con objeto de concebir y aplicar políticas y medidas adecuadas, comprendidas la asistencia y la rehabilitación, que refuerce su legislación, incluido el castigo de los autores y que organice campañas de sensibilización sobre este asunto.

- A este respecto, el Comité recomienda que el "Estado Parte" siga tomando medidas efectivas con carácter urgente para proteger a los niños migrantes mexicanos, reforzar la aplicación de la ley y ejecutar su programa nacional de prevención. En un esfuerzo por combatir eficazmente el tráfico y la venta de niños entre países, el Comité sugiere que el "Estado Parte" intensifique

su empeño por concertar acuerdos bilaterales y regionales con los países limítrofes para facilitar la repatriación de los niños que hayan sido ya víctima de tráfico y favorecer su rehabilitación. Además, el Comité hace suyas las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía después de su visita a México (véase E/CN.4/1998/101/Add.2) en relación con la situación de los niños que viven en las zonas fronterizas

- Por último, el Comité recomienda que, a la luz del párrafo 6 del artículo 44 de la Convención, el informe periódico y las respuestas presentadas por escrito por el "Estado Parte" se pongan ampliamente a disposición del público en general y que se estudie la posibilidad de publicar el informe, junto con las actas resumidas pertinentes y las observaciones finales aprobadas por el Comité. Este documento debería ser objeto de una amplia distribución para promover el debate y el conocimiento de la Convención, así como su aplicación y vigilancia en el seno del Gobierno, en el Parlamento y entre el público en general, incluidas las organizaciones no gubernamentales interesadas.

Estas han sido las recomendaciones sobre las cuales se supone que hay que dar cuenta en los próximos dos años.

De los dos trascendentes procesos en el ámbito mundial para la infancia, la Convención y la Cumbre, en México se continuaron con las acciones en cuanto a la supervivencia de la niñez, meta de la Cumbre pero en cuanto a las disposiciones de la Convención relativas a las políticas públicas no se avanzó. Estas acciones estaban contempladas ya en el plan nacional de desarrollo del sexenio de Salinas, política que continuó el siguiente periodo presidencial pero respecto a los compromisos establecidos por la CIDN, y aceptados por México, no se avanzó.

Las condiciones económicas y sociales cada vez más deterioradas llevaron a un mayor deterioro en la calidad de la vida de personas entre ellos a millones de niños y niñas en el país. La creciente pobreza y la falta de acciones para abatir el rezago en diversas áreas fueron obviadas por los gobiernos hasta finales del 2000. El periodo de gobierno con Fox, 2001-2006 en relación con los programas dirigidos a la niñez no ofrecen una visión amplia sobre lo que se pretende hacer para detener el impacto de las políticas sociales y económicas en la niñez para garantizar su pleno desarrollo.

Al omitir en los planes de desarrollo la mención de los derechos del niño y de la Convención, se omite también el compromiso para dar cumplimiento a la misma así como a otros tratados internacionales. Es decir que parece que las políticas públicas nuevamente están dirigidas desde la concepción asistencialista en el sentido de paliativos a las profundas desigualdades que existen en nuestro país y no como acciones concretas para solucionar el estado en que se encuentran actualmente millones de niños, niñas, adolescentes y familias en general; que niega el pleno goce de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales garantizados en la Convención.

Los elementos que Convención ofrece para organizar las políticas públicas desde una estrategia integral se refieren a:

- La preocupación tanto de las acciones para garantizar la supervivencia de niñas, niños como por aquellas que estimulen su máximo desarrollo posible. Incluso puede interpretarse, desde la perspectiva de la Convención, que las acciones de supervivencia no pueden ser avaladas si no considera la forma de promover el desarrollo integral de la niñez.
- Contempla ámbitos básicos a los que debe atender la política pública para garantizar los derechos de la infancia:

- La provisión: que implica considerar aquellos programas para garantizar el acceso a todos los niños y todas las niñas a los derechos como la educación, la salud, las condiciones de vida digna.
 - La prevención: que significa establecer programas que permitan la detección oportuna de las situaciones que ponen en riesgo el pleno disfrute de los derechos a las niñas y niños y el diseño de acciones para evitarlas.
 - La protección especial: que significa considerar a los niños y niñas que por diversas circunstancias se encuentran privados o limitados para el disfrute pleno de sus derechos. En este sentido aunque la Convención menciona a una variedad considerable de niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad, no limita la posibilidad de diseñar acciones dirigidas a otro tipo de población infantil que se encuentre en desventaja.
 - La participación: que significa que las niñas y niños no deber ser solo receptores de las acciones que se desarrollan a su favor, sino que aún deben opinar aún en aquellos espacios que parecían reservados solo para los especialistas, como parte esencial de una auditoria social de las acciones públicas desde la mirada de la infancia.
- Ayuda a considerar políticas en materia de derechos culturales, políticos, económicos y sociales
 - Ofrece medidas que van desde el cuidado del embarazo, hasta la educación profesional, pero también cuando se encuentra fuera de sus espacios de referencia; familia, patria, grupo étnico.

- Pondera el valor y apropiación del concepto de derechos por parte de niñas, niños y sociedad en general como condición ligada estrechamente a su verdadero cumplimiento.
- Ofrece principios normativos fundamentales para resolver los vacíos y las contradicciones en materia de justicia juvenil.
- Promueve la creación de sistemas de información y monitoreo eficientes que den cuenta del estado que guarda la aplicación de la Convención en las diversas regiones del país.¹²⁶

Por otro lado es necesario señalar que la situación de los menores discapacitados, que como vimos en el capítulo primero, para ellos no existían lugares a donde enviarlos, era irresponsable. Cuando se descubría que en alguna de las instituciones que acogían a los niños huérfanos o expósitos, existía uno de estos niños, se les remitía a la Castañeda (conocida como el Manicomio) en donde pasaban su vida hasta hacerse adultos, con las consecuencias de este encierro y tratos inhumanos que se tienen constatados. En los informes oficiales del sector salud cuando atendía a los menores institucionalizados, no hay referencias a estos niños y niñas, lo cual indica que los que nacían con algún problema congénito, o permanecía en el encierro de su casa o morían.

Actualmente, las instituciones para atender a estos pequeños y pequeñas son tan escasas que prácticamente se les tiene que sobornar con alguna prebenda para que sean admitidos. Por ello, es necesario que las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad sea un

¹²⁶*Políticas Públicas. Planes y Programas para la Infancia. Derechosinfancia.org.mx/políticas_públicashtm. .*

10/01/2003

documento vinculatorio y se puedan salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

2.2 POLÍTICA SOCIAL E INFANCIA

Las políticas sociales se refieren a las acciones que el gobierno debe desarrollar para resolver los problemas sociales mediante una serie de mecanismos que mejoren parcial o plenamente la situación social, económica, jurídica y de derechos de los ciudadanos y de los que se encuentran en situaciones especiales, en el marco de equidad, progreso y bienestar social.

Política Social es el conjunto de acciones derivadas de la política pública cuyo propósito es mejorar la calidad de vida de las personas mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procuran atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos.

Se supone que las políticas sociales tienen como propósito disminuir las desigualdades sociales y atender a los colectivos que por razones de edad, de sexo, nacionalidad, condición social y económica, religión, situación física, se encuentran en desventaja para llevar una vida plena y con la garantía de sus derechos como seres humanos.

“La política social ha sido concebida como un elemento clave para la distribución de los ingresos, con una función compensadora de las desigualdades sociales, generada por el desarrollo de la economía capitalista, y donde la política social viene a ser, dicen, la portadora de la justicia social, apreciación que con frecuencia se ubica en el discurso de los países latinoamericanos”.¹²⁷ Así, han sido concebidas desde un principio, como lo vimos en el capítulo primero respecto a los menores en estado de orfandad y abandono, de los sin empleo, de las personas

¹²⁷ Arteaga, Carlos. *Las políticas Sociales y su financiamiento*, p22

que llegan de los poblados a engrosar las filas de los débiles sociales, de los pobres, como una medida de desarrollo y de protección, que tiene como fin conciliar las demandas específicas de los diversos grupos sociales y cuya relación es directa con los objetivos de empleo y de distribución del ingreso.

Como se vio en el desarrollo de las instituciones de atención a los niños expósitos y abandonados, las políticas sociales han sido definidas a partir de las políticas económicas por encima de los intereses sociales denotando, en el análisis, la carencia de una definición clara de las políticas de desarrollo social, los programas se han establecidos con una visión desvirtuada del desarrollo con ausencia de proyectos a mediano y largo alcance en el marco de una perspectiva de desarrollo social.

Bajo esta perspectiva, con la crisis de 1982 surge la necesidad por parte del estado, de llevar a cabo un ajuste económico mediante un nuevo financiamiento con el Fondo Monetario Internacional, el objetivo era restablecer la capacidad de crecimiento de la economía mediante políticas que privilegiaban el estímulo a la oferta. Las prioridades del ajuste planteadas en ese momento fueron la lucha antiinflacionaria y la obtención de excedentes para el pago de la deuda externa, a estas prioridades se supeditaron todas las demás políticas económicas y sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo se decía que "... mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de la justicia social. En el corto plano no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la población en forma permanente".¹²⁸

¹²⁸ *Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. SPP, México, 1983, p.212*

Para esta época desaparecen tres programas sociales:

- el Programa Integral de Desarrollo Rural,
- el Sistema Alimentario Mexicano y
- la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Surgen otros con poco impacto como los de abasto de básicos, de protección al consumo obrero, la ampliación de los derechos de la seguridad social, entre otros. Para 1990 se crea el Programa Nacional de Solidaridad y en 1995 la atención a los problemas de la pobreza se cambian a otro proyecto el Programa de Educación, Salud y Alimentación. En esta época de ajuste se da una reestructura de la administración pública, la descentralización de actividades del Estado, la reducción selectiva de subsidios al consumo y a la producción, el aumento a los ingresos del estado, el ajuste de precios, la apertura comercial y la política laboral y salarial de competitividad.

De esta suerte, las políticas sociales y la lucha contra la pobreza quedan desvinculados de los objetivos económicos, y por tanto los niños y las niñas no fueron objeto de atención especial por parte de la política social, solamente se llevó a cabo el plan especial de alimentación en beneficio de un millón de niños con deficiencias nutricionales, sin que la cobertura fuera plena, sin embargo de este plan encomendado al DIF, no se tienen resultados claros.

El enfoque de la política social estaba enmarcado en el mercado, es decir bajo la perspectiva economicista, basado en la premisa ya manejada desde Cárdenas,¹²⁹ de que es menester crecer para distribuir a través de reformas meramente económicas, así también se postulaba que era necesario evitar el paternalismo estatal a través del gasto social de manera que promoviera la iniciativa individual. Con esta política, lo que se logró fue el aumento de la concentración del ingreso y el número de pobres. Así, después de tantos años de tratar de aminorar la

¹²⁹ Guía de la Sección Subsecretaría de Salubridad y Asistencia, fondo SSA, Oficialía Mayor. Centro de Documentación Institucional. Depto de Archivo Histórico.

pobreza, ésta fue aumentando conforme al crecimiento de la población sin que ningún plan hasta hoy funcione.

No es sino hasta los últimos 20 años cuando se retoma la preocupación por la situación de millones de niños, mujeres y hombres en situación de pobreza y marginación. La preocupación surgió cuando el número de personas con más necesidades insatisfechas había crecido. Sin embargo aunque se sabía que las necesidades iban en aumento, se desconocía el grado de personas afectadas por estas carencias. De esta manera se inicia la medición de la pobreza, la cual hasta hoy sigue siendo materia de discusión.

Los últimos informes del número de pobres en México son diferentes según el método utilizado para su medición, la Cámara de Diputados para la aprobación del presupuesto del 2001 señaló que había 26 millones de pobres extremos, recientemente Julio Boltvinik, señala que en México hay 40.9 millones de pobres y 12.4 millones adicionales de personas muy pobres.¹³⁰

La discusión en torno a la medición de la pobreza, se ha centrado en las definiciones y metodologías para medirla, los cálculos han sido básicamente los referidos por Coplamar, Pronasol, CEPAL y Julio Boltvinik. En la última y muy discutida medición de la pobreza realizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el 2001¹³¹ señaló formas de medir la pobreza al tiempo que las definía, a saber:

- pobreza alimentaria referida a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación y que en este rango se encuentran

¹³⁰ Fundar. Centro de Análisis e Investigación. *El ABC del Presupuesto de egresos de la Federación: El Combate a la Pobreza. México, 2001*p15

¹³¹ como resultado del *Symposium Internacional sobre conceptos y mediciones de Pobreza* convocado por el gobierno de Vicente Fox en marzo del 2001. La aportación de la Comisión fue señalar al gobierno un método para la medición de la pobreza, entregó un documento denominado *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*

24,2 por ciento de la población total, los niños de 0 a 17 años de esta población correspondían a 25 millones. 33 por ciento.

- pobreza de capacidades como aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, en este rango se encuentran 25 por ciento de los hogares, 31.9% del total de la población 42 por ciento corresponden a menores de 18 años y
- pobreza de patrimonio, hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido, calzado y transporte público, en el que se encuentran 45.9% de los hogares, 53.7% de la población total, de los cuales corresponde a los menores de 18 años el 64 por ciento.¹³²

Estas líneas para medir la pobreza establecidas en el presente sexenio, están relacionadas con las perspectivas de la medición de la pobreza que establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

- Perspectiva del ingreso, con frecuencia se define la línea de pobreza en términos del ingreso necesario para adquirir una cantidad determinada de alimentos. Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido.
- Perspectiva de las necesidades básicas. La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de la privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud, educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que ofrecer para impedir que la gente

¹³² datos referidos al año 2000, obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares elaborada por INEGI. www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020904/per-texto.html

caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación y,

- Perspectiva de capacidad. La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, según esta perspectiva es pobre una persona que carece de la oportunidad para alcanzar algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos, los cuales pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido, vivir en forma aceptable y evitar la morbilidad previsible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad humana.¹³³

Se reconoce, sea de un modo u otro, la gravedad de la situación de la gran mayoría de los mexicanos, la discusión del número de pobres no ocultará que éstos existen y, por las políticas del sistema, van en aumento. La concentración de ellos, de los pobres, se encuentra en los niños y en las niñas. Ya el Progreso aceptaba que en términos agregados, la pobreza se concentraba en los niños. Se estima que de 0 a 18 años, hay más de 40 millones de niños y niñas que representan el 41.9% de la población del país. Niños y niñas menores de 15 años representan el 33.43% de la población y de éstos el 38% viven en los estados más pobres de la república.¹³⁴

“El ataque a la pobreza se inicia en los años noventa, a partir de la negociación mexicana de la deuda externa con el Club de París, lo cual permite liberar algunos recursos para crecer y lanzar la Programa Nacional de Solidaridad así como firmar posteriormente los acuerdos de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. Estos

¹³³ FUNDAR. *Op Cit.* P.14-15

¹³⁴ Fundar *Presupuesto sensible a la infancia: carácter prioritario a las niñas y niños de México, documento de trabajo, noviembre del 2001, México, p. 1*

últimos fueron ya instrumentados bajo las condicionantes de los ajustes y se reconoció la prioridad de la estrategia económica sobre la social”.¹³⁵

En este compromiso del sexenio de Carlos Salinas, fue Sedesol quien se encargó de operar las acciones de carácter compensatorio y focalizados a las mujeres y a los niños de mayor riesgo y en estado crítico, a fin de otorgarles un programa social en materia de salud, alimentación, vivienda y educación, en donde la atención a los niños y también a las mujeres se vio limitado por las desviaciones del mismo programa. Ya con Ernesto Zedillo “el Programa Nacional a favor de la Infancia 1995-2000 le confiere gran parte de su efectividad a la aplicación de un paquete de apoyos básicos que se materializarían dos años más tarde en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa). Así, el combate a la pobreza se restringe a un paquete de servicios básicos de alimentación, salud y educación hacia los niños, niñas y mujeres pobres extremos de comunidades rurales”,¹³⁶ y de esta manera la política social va perdiendo su sentido, porque el problema está no en los programas sino en la concepción misma de la política social. “...se postula que la política social no debe asumir funciones de redistribución del ingreso, sino únicamente generar igualdad de oportunidades en los mercados para todos los individuos. Para ello, basta un paquete reducido de apoyos básicos, de manera que ‘lo que a las personas les corresponde como derecho tienen que agradecer como si fuera un favor’”.¹³⁷

Efectivamente, la indefinición de lo que son las políticas sociales, ha llevado a una serie de acciones erráticas tratando de dar a los pobres simples paliativos que no solucionan el problema. Falta en esos proyectos de combate a la pobreza el enfoque de justicia social y la perspectiva más seria del desarrollo humano. Tal parece que las políticas han sido definidas a partir de concepciones distintas respecto a lo que es el desarrollo social y los programas emergentes que surgen

¹³⁵ Aguirre Reveles Rodolfo. *Ejercicio Casa Saprín-México. UNICEF. México 2001. La condición de la Niñez Mexicana en los años del Ajuste. p. 27*

¹³⁶ *Idem*

¹³⁷ *Idem*, p28

con cada nueva administración cada seis años, representan una visión desvirtuada de lo que debe ser el desarrollo y el ataque a la pobreza. En vez de aminorarla, estos programas no han evitado resolver las crecientes desigualdades sociales que llevan de manera natural a la discriminación, marginación e inequidad.

El gran problema de la pobreza y su abatimiento lo encontramos en la asignación de presupuestos para los programas que se tratan de instalar y por otro lado está la política establecida para la asignación de tales presupuestos.

Las características de la política de combate a la pobreza para lograr también la eficiencia y la equidad, han sido:¹³⁸

- la focalización, que busca la eficiencia y la equidad por medio de la identificación de los grupos menos favorecidos, a fin de asignar recursos específicamente para los grupos más necesitados.

Sin embargo hay que preguntarse cuáles son los criterios para identificar a los grupos a quienes se dirigen los recursos, quienes entran y quienes y porqué no entran.

- la corresponsabilidad de los beneficiarios, que persigue el ahorro de los recursos, el control de la ejecución y mayor uso de la infraestructura ya existente.

Con éste se busca la participación de los beneficiarios en los programas, se ha traducido en un criterio de eficiencia en costos mediante la transferencia de los mismos a los beneficiarios y los organismos públicos se convierten entonces, en coordinadores y supervisores de los programas y por lo tanto deberían tener un

¹³⁸ Ídem

mejor control de la operación de los programas. En teoría se pretende que los beneficiarios se apropien del programa y se interesen en su operación y control. Sin embargo, los beneficiarios no participan en el programa en cuanto a su estructura, en la identificación del o los problemas ni de sus posibles soluciones. Esto sucedía en múltiples programas como los del Instituto Nacional Indigenista (INI) que no incluía a ninguna organización indígena y sin embargo pretendía atender a las necesidades de éstos. O lo relativo a la infancia, en donde hasta hace poco no eran considerados no siquiera los adolescentes para que manifestaran sus propios sentires y necesidades como personas, y por supuesto todavía hoy no se consideran a las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la infancia.

- La descentralización, tiene el objetivo de efficientar el gasto, partiendo de la idea de que los gobiernos estatales y locales conocen las necesidades reales de la población y así aplicar los recursos a quienes más lo necesitan y con mejores resultados.

En muchas ocasiones los programas que se ejercen de manera descentralizada funcionan bajo el criterio de focalización de los estados y municipios más necesitados. Sin embargo, la aportación federal es solamente del 50%, el resto debe completarse con recursos propios, esto conlleva a que nunca se lleve cabo el programa ya que van dirigidos justamente a las poblaciones más pobres y necesitadas, por lo que los recursos programados se desvían a otros no programados, a la corrupción.

- La coordinación y complementariedad, en donde tratan de evitar que distintas dependencias dupliquen esfuerzos evitando así que el uso de recursos se vuelva ineficiente.

Sin embargo se pueden ocasionar errores de exclusión o inclusión según el criterio que se aplique de conformidad con los programas y las dependencias que los operen. Y en ocasiones, en aras de la no duplicidad y sobre todo de la falta de evaluación y seguimiento de las acciones y resultados, muchas acciones quedan fuera perjudicando a los diferentes grupos a los que tales programas se dirigen.

“En un mundo de recursos siempre escasos... la focalización se presenta no solo como el mejor mecanismo para atender a los grupos-objetivo sino como un acto de responsabilidad, para no afectar el equilibrio fiscal y, por lo tanto, las bases del crecimiento. Una de las razones esgrimidas por las autoridades e instituciones financieras para focalizar hacia los niños y dentro de esos a los más pobres, es que la tendencia al envejecimiento de la población provocará una competencia por el gasto social entre la población infantil y juvenil y los adultos”.¹³⁹

Y sin lugar a dudas que se ha tratado de invertir en los grupos sociales más desprotegidos uno de ellos, efectivamente, el de la niñez. Y no obstante ser un grupo amplio, éstos han estado siempre fuera de las estrategias de la política, desprovistos del poder de la organización, necesarios para expresar sus necesidades y defender y demandar respeto por sus derechos, tal como lo ha señalado Luis Aguilar, no han sido prioritarios para los gobiernos que ameriten estar contemplados para las políticas públicas.

En éste gobierno que ha hecho énfasis en la atención de los chiquillos y las chiquillas, no se han presentado iniciativas ni evaluado la posibilidad de su aplicación y por supuesto no se ha buscado hasta hoy la priorización del gasto. ‘Fundar’¹⁴⁰ señala que el gobierno no ha elaborado un diagnóstico comprensivo sobre lo que hasta hoy se está invirtiendo en la infancia mediante sectores clave de la actividad gubernamental; la falta de este diagnóstico así como de aquellos

¹³⁹ *Idem. P. 28*

¹⁴⁰ Fundar, *Presupuesto sensible a la infancia: carácter prioritario a las niñas y niños de México, documento de trabajo, noviembre del 2001, México op cit*

servicios que no están dirigidos directamente hacia ellos, pero que de alguna manera los impacta, inhibe las posibilidades de diseñar políticas y asignar recursos con mejores resultados, que lleve hacia el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños.

Es cierto que una parte de la gestión presupuestal se destina al gasto social dirigido a servicios básicos como educación, salud, vivienda y otros. Y, sin embargo, los datos acerca de la situación de la infancia en México son aterradores en la actualidad, por ejemplo:

- . 51% de los niños y niñas viven en situación difícil y no tienen acceso a la salud, la educación y a la alimentación.¹⁴¹
- . 5 millones de niños y niñas indígenas trabajan en el sector agrícola en explotación extrema.¹⁴² 7 mil niños migrantes entre 6 y 16 años trabajan en los campos de 15 Estados del País.¹⁴³
- . 4.5 millones de niños y niñas mexicanas sufren desnutrición, 10 millones de niños y niñas de 0 a 5 años presentan desnutrición.¹⁴⁴
- . Más de 50 mil niños, niñas y mujeres ingresan a los estados Unidos para ser explotados y traficar sexualmente con la infancia, las niñas de 7 a 10 años son vendidas a granjeros de California para explotarlas sexualmente.¹⁴⁵
- . Hay 15 millones 600 mil niños y niñas menores de 12 años, el 11% de ellos contribuyen al gasto familiar.¹⁴⁶
- . En el Distrito Federal hay más de 20 mil niños y niñas en situación de calle, solamente 260 son atendidos, la mayoría son abusados sexualmente y son víctimas de maltrato.¹⁴⁷

¹⁴¹ INEGI, mayo 3 de 2003. diario Reforma, México.

¹⁴² Síntesis Informativa de la Red por los Derechos de la Infancia en México. México DF, abril 16 de 2003 www.derechosinfancia.org.mx

¹⁴³ González m. Rigoberto. Coordinador Nacional del Programa Primaria para niños y niñas migrantes SEP *El Universal*. 11 de noviembre de 2003. Red por los Derechos de la Infancia en México. Ídem.

¹⁴⁴ Cervantes Laguna, Gabriel. "Día Mundial de la Alimentación" *Reforma, El Universal*. Síntesis informativa Red Por los Derechos de los Niños. Noviembre 14 de 2003

¹⁴⁵ Lange Gladis. Diputada Venezolana. *La Prensa Gráfica*. Noviembre 11 de 2003 www.laprensagrafica.com/dpt15/noticias/11112003/departamente151.asp

¹⁴⁶ INEGI agosto de 2001

¹⁴⁷ Soriano. Karina Reportera, *Diario Crónica*. 10/19/2003. www.cronica.com.mx

. Se desconoce el número de niños y niñas infectados con el VIH, solo están registrados 1500 de 0 a 15 años, con una esperanza de vida de seis años.¹⁴⁸

. Hay más de 50 mil niños y niñas entre 6 y 17 años explotados sexualmente, en 41 ciudades. Se han detectado 2131 direcciones electrónicas de pornografía infantil, y 102 grupos cibernáuticos mexicanos. En Acapulco se han detectado 500 establecimientos de pornografía infantil, los lugares turísticos son un peligro para los niños y las niñas, por las redes nacionales e internacionales de prostitución y pornografía infantil. Se desconoce el número real de las redes.¹⁴⁹

. Tres millones de niños y niñas son obligados a medicarse con Ritalín y otros fármacos que causan adicciones

Son innumerables las violaciones a los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, son tantas y tantas que nos saturamos de conocer la terrible situación de la infancia no solo en México sino en el mundo entero. Conapo señala en que el Distrito Federal existen más de 3 millones cien mil niños y niñas de los cuales, el 27% sufren de violencia, el 67% trabajan, o mejor dicho son explotados laboralmente y 37% de éstos son niñas.¹⁵⁰

Uno de estos rubros, la educación, desde el punto de vista del gobierno mexicano y del Banco Mundial, es el elemento clave para la superación de la pobreza argumentando que la disparidad en cuanto al ingreso es precisamente por las diferencias en la capacitación. Sin embargo tampoco se cumple con el mandato de educación para todos, las escuelas, públicas por supuesto, se encuentran en muy malas condiciones, la deserción aumenta por las políticas económicas adoptadas por el estado Mexicano, la calidad de la educación, la apuesta en el sexenio de Vicente Fox, está muy lejos de cumplirse por la falta de cobertura entre otros factores.

¹⁴⁸ Vazquez Rosales, Guillermo. Centro Médico Nacional Siglo XXI. Síntesis informativa de la Red por los Derechos de los Niños e México. septiembre de 2003

¹⁴⁹ Síntesis informativa de la Red por los Derechos de la Infancia en México. Op. cit. Septiembre 2003

¹⁵⁰ Ídem. agosto 4 de 2003

Desarrollo Humano

Por otro lado, encontramos la perspectiva del desarrollo humano, referidos a los indicadores elaborados y difundidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) desde 1990. El informe sobre Desarrollo Humano que presentan cada año consiste en una amplia variedad de temas que influyen en el bienestar y calidad de vida de la población.¹⁵¹

El concepto de desarrollo humano es muy amplio por lo que resulta difícil contar con una medida que capture adecuadamente y de manera integral la amplia y compleja realidad que pretende. “El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas,... En todos los niveles de desarrollo las capacidades consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito de desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente”.¹⁵²

¹⁵¹ *Hasta ahora, los temas examinados por el Informe sobre Desarrollo Humano son: Concepto y medición del desarrollo humano en 1990; Financiación del desarrollo humano en 1991; Dimensiones globales del desarrollo humano en 1992; Participación popular y la importancia de las organizaciones no gubernamentales en 1993; Nuevas dimensiones de la seguridad humana y la importancia de los derechos sociales en 1994; Género y desarrollo humano en 1995; Crecimiento económico y desarrollo humano en 1996; Desarrollo humano para erradicar la pobreza de 1997; Consumo para el desarrollo humano, la erradicación del hambre en el mundo, acceso a la sanidad para todos, enseñanza básica para todos en 1998; Mundialización con rostro humano en 1999; La democracia en 2000; Las transformaciones tecnológicas en el 2001 y La función de la política e importancia de la democracia en el 2002.*

¹⁵² *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano 2000*

Ante la gran cantidad de cuestiones que abarcan los postulados del Plan, y ante la imposibilidad de hacer un recuento cuantitativo, se estableció un indicador compuesto que combina, tres dimensiones, y en donde pone de manifiesto que el bienestar y el ingreso no son equiparables.¹⁵³ Estas dimensiones son: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional y el nivel de vida. De ellas, la primera relativamente ha sido exitosa, si analizamos los planes de salud interamericana y mundial, como hemos visto en el recorrido histórico inicial en este estudio, la Organización Panamericana de Salud ha trabajado intensamente para erradicar algunos de los males endémicos de la población infantil, logrando hoy una menor tasa de mortandad; respecto al segundo nivel, éste no solamente no se ha logrado sino que se ve un deterioro en las relaciones internas en el sector educativo que junto con otros aspectos de la política nacional ha tenido efectos negativos para alcanzar un nivel educativo adecuado y necesario y por consecuencia el tercer aspecto, el nivel de vida se ha deteriorado más, ejemplo de ello lo encontramos en múltiples manifestaciones de los diferentes grupos que componen la sociedad mexicana, como el alto índice de migración interna y externa, el aumento de niños y niñas trabajadores, la cada día más preocupante situación por el incremento de la explotación sexual infantil, el robo de infantes, el aumento de niños y niñas en el consumo de drogas, y un larguísimo etcétera.

Una de las contribuciones más relevantes del PNUD ha sido la de colocar el bienestar y las capacidades de los seres humanos en el nivel de una vida digna. Algunas de esas capacidades incluyen la libertad política, económica, social y cultural, la disponibilidad de oportunidades con fines productivos y de creación, el respeto por sí mismo, el ejercicio pleno de los derechos humanos y la conciencia de pertenecer a una comunidad.

¹⁵³ *Ante este problema, Amrtya Sen desarrolló un conjunto de indicadores útiles y simples para interesar en la medida y evaluación aunque con limitaciones, de lo dispuesto en el Plan para el Desarrollo Humano*

De acuerdo con esta perspectiva, la vertiente del gasto social dirigido a combatir la pobreza, se propone romper con el círculo vicioso de ésta, la cual se reproduce de generación en generación, mediante la incidencia en la salud, educación y alimentación

El análisis realizado por el Consejo Nacional de Población, señala que “... no existe una relación directa o mecánica entre la magnitud de los recursos económicos generados por las economías y el desarrollo humano. Este vínculo deber ser forjado por las políticas económicas y sociales, que en última instancia determinan el grado de eficiencia con que se logra transformar el producto y los ingresos económicos en el desarrollo humano y bienestar”.¹⁵⁴

Ahora bien desde la visión de la focalización que se maneja en el combate a la pobreza, deja fuera, por definición, una concepción amplia del desarrollo humano, especialmente en lo que concierne a la participación y los derechos humanos. Esto en función de que de conformidad con los programas focalizados, ya están planeadas todas las actividades y las acciones así como los montos presupuestarios para cada uno, de tal forma que dejan fuera uno de los postulados básicos del Programa de Desarrollo Humano que es la participación en las decisiones del gobierno. En el 2002, en el Presupuesto de Egresos no se señala ningún programa, específico y nuevo o con un enfoque social y acciones realistas, de combate a la pobreza. Si se señalan, en la Estrategia del gasto del Poder Ejecutivo Federal, programas de continuidad como el de Abasto Social de Leche dirigido a 4.5 millones de niños menores de 12 años, el Programa de Desayunos Escolares se propone repartir 3.4 millones de raciones diarias, para lo cual se asignaron mil ochocientos millones de pesos.

¹⁵⁴ Tuirán Rodolfo. *Tendencias recientes del desarrollo humano en México*. Consejo Nacional de Población. Documento de trabajo

Como señala Eduardo Bustelo, “las actuales políticas para el bienestar se basan en la lógica Crecer-Educación-Focalizar, bajo el supuesto de que mediante este modelo se establecen encadenamientos automáticos entre los tres aspectos.”¹⁵⁵

Es así que las políticas sociales, bajo los diferentes programas y acuerdos establecidos por Naciones Unidas en relación con la niñez y en función con el objetivo de igualar oportunidades, con el supuesto de que la educación es la panacea para el desarrollo y el elemento principal para la movilidad social, los niños, las niñas y los adolescentes supuestamente son los sujetos idóneos para recibir los apoyos del Estado, sin embargo, en este orden de ideas, se apuesta en ellos para la no reproducción de la pobreza por un lado y por otro el manejo de la teoría del capital humano, por lo que la atención a la infancia no es asumido como una cuestión de derechos sino como la oportunidad para “invertir “ en este sector poblacional. Pero ni con estos manejos políticos se cumple con un proyecto social que busque la igualdad y la justicia social, que atienda las necesidades específicas de la población en general y las de la niñez en particular, para el caso que me ocupa.

La focalización del gasto y de los programas contra la pobreza no es una solución en el corto plazo si no se atacan los problemas generados por el modelo económico imperante, reflejados en la concentración de los beneficios del crecimiento y la polarización regional y social. La crisis de México, derivada de la deuda externa y el ajuste estructural aplicados desde 1982, se tradujo en una reducción del gasto social y en la desconcentración de los servicios en el marco de la racionalización del gasto público; esto se refleja claramente, por ejemplo, en el área de la salud en donde una gran cantidad de niños y niñas en condiciones de pobreza, difícilmente acceden a los sistemas de salud.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Bustelo Graffigana, Eduardo S. “Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible” citado por Rodolfo Aguirre Reveles op.cit. p. 29

¹⁵⁶ Ídem

La solución debe plantearse a la luz de la asignación del gasto público destinado en parte a programas dirigidos a la niñez, a una política económica tendiente a mejorar los ingresos de la población y a una política social, que equilibre las medidas de atención necesarias y urgentes con las focalizadas.

La situación de la niñez en México es desconocida en sus términos reales, si bien es cierto que se ha avanzado en ciertos rubros relacionados con los compromisos asumidos a partir de la Cumbre y con los especificados en la Convención, no hay una evaluación real de lo que se está invirtiendo en la infancia y menos de aquellos servicios focalizados lo cual inhibe el diseño de políticas y por tanto la asignación de recursos. Por estas ideas los compromisos a cumplir de manera necesaria para el bienestar de la infancia quedan supeditados a los recortes del gasto social.

Gasto Social

El gobierno mexicano dirige el gasto social en dos vertientes; las acciones amplias dirigidas a la población en general (educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda) y las acciones dirigidas, enfocadas a la población en pobreza extrema. De esta última, las acciones son en: 1. desarrollo humano, enfocadas a salud, educación y alimentación; 2. en la productividad y empleo y 3. en la infraestructura social básica.

Con relación a las acciones amplias se identifican en el año de 2001 un gasto dirigido a la infancia en cuanto a la educación básica y media superior del 67.26% para el Fondo de Aportaciones de Educación Básica y Normal del total para la educación básica. Cabe señalar que este fondo sirve solamente para cubrir los rezagos educativos de baja calidad, desigualdad de acceso y bajo nivel de aprovechamiento, por otro lado, los estados no están obligados a entregar cuentas

de la manera en que fue utilizado este recurso y por último, el gasto se entrega dependiendo del número de maestros y de la infraestructura existente.

Por lo que respecta al área de salud, el gasto para la niñez se ejerce a través de las acciones organizadas por el Consejo Nacional de Salud, Los Centros de Integración Juvenil, el Instituto Nacional de Pediatría, el Hospital Infantil de México, El Consejo Nacional Vacunación y el Instituto Nacional de Perinatología. Respecto a la seguridad el único gasto identificable es el de guarderías y prestaciones sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social. Para éste último se destinan del total el 66.69%. (el total de gasto amplio para la niñez en salud y seguridad social fue de 5,470,401,896).¹⁵⁷

Respecto a los asuntos de orden legal, el gasto amplio para la niñez se dirige al Consejo de Menores y a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, con un total de \$188,338,794.¹⁵⁸

El total del gasto amplio para la niñez en el 2001 representó el 13.7% del gasto total y el 19.6% del gasto programable.¹⁵⁹

Por lo que toca a las acciones dirigidas, a la vertiente del desarrollo humano enfocada a la niñez le correspondió para el mismo año 30,104.5 millones de pesos, un 46.3% del total programable para el combate a la pobreza.¹⁶⁰

Desglosando estas acciones se identifican:

- los de educación y alimentación de Progresá
- escuelas de calidad
- educación apoyada en tecnología
- Consejo Nacional de Fomento Educativo y atención a niños migrantes

¹⁵⁷ *Fundar*. Documento de Trabajo. s/f, s/a.

¹⁵⁸ Ídem.

¹⁵⁹ Ídem.

¹⁶⁰ Ídem

- DIF nacional y estatales
- abasto social de leche
- Instituto Nacional Indigenista a través de la operación de Albergues Escolares Indígenas

Por lo que corresponde al DIF, según Fundar el gasto en 2001 fue de 1.013,111,000 distribuidos de la siguiente manera:¹⁶¹

- 5.27% administrar recursos humanos, materiales y financieros
- 1.79% proporcionar asesoría jurídica, así como apoyo técnico en la materia
- 1.35% comunicar y difundir las actividades y compromisos del gobierno federal
- 4,12% promover la aplicación de políticas públicas sectoriales
- 0.77% coordinar y promover las relaciones del país en el ámbito internacional
- 69.21% proporcionar servicios de asistencia social y comunitarios
- 1.87% auditar la gestión pública
- 15.62 administrar recursos humanos, materiales y financieros.¹⁶²

Fundar hace el análisis del gasto según fuentes oficiales, estas informaciones corresponden al 2001. Sin embargo, Teresa Aranda titular del DIF Nacional en este periodo, solicita ante legisladores en septiembre del 2002 una ampliación presupuestal de 200 millones de pesos para canalizar mayores recursos a los programas de atención a infantes en situación de calle, migrantes y víctimas de explotación sexual y prostitución. Basa sus demandas en un estudio de UNICEF realizado en 1997 en 100 ciudades en donde se detectaron principalmente a menores en situación de calle. Lo grave del asunto es que señala que desde hacía cuatro años, el DIF Nacional venía operando con cuatro mil millones de pesos para atender el gasto corriente, programas alimenticios, proyectos de asistencia social y sostenimiento de las procuradurías de la defensa del menor. Señaló que de esos cuatro mil millones, 45 millones se destinan para el programa

¹⁶¹ Ídem

¹⁶² Ídem.

denominado De la Calle a la Vida, menos 7 millones de estos que se destinan a la problemática de la explotación sexual. Es decir, no se puede analizar nada, en realidad, respecto a los programas dirigidos a los niños y las niñas en este país. De allí que no haya análisis de los presupuestos dedicados a la infancia, no se cuenta con información fidedigna del gasto público, las políticas macroeconómicas no son para la infancia, de lo poco que se hace en materia de apoyos para la infancia no han sido evaluados ni se realiza ningún seguimiento por lo que el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes están totalmente inhibidos.

Por lo que respecta a las políticas sociales, tal parece que lo poco que se hace es únicamente para contener un estallido social y no para beneficiar a las personas que viven con carencias tales que su propia existencia está en peligro.

Acciones

En el informe presentado por México respecto al Desarrollo Humano correspondiente al 2001, se señala respecto a la niñez lo siguiente: 1. Programa de colaboración con UNICEF del periodo 1996-2001 con la ejecución de proyectos específicos dirigidos al fortalecimiento de la cultura respecto a los derechos humanos, políticas públicas, servicios básicos en el ámbito nacional y estatal. 2. elaboración del proyecto de capacitación a personal del DIF estatales y municipales sobre el modelo educativo de atención a menores trabajadores y sus familias, se realizan diagnósticos locales sobre la problemática de trabajo infantil urbano marginal. 3. A partir del 2001 campaña de sensibilización por los derechos de los menores habitantes de zonas fronterizas. 4. A partir del 2001 se inicia la difusión de publicaciones de material educativo didáctico para la atención a hijos de jornaleros agrícolas.

En esta administración, de Vicente Fox, surge el programa Oportunidades, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Consiste el programa en

otorgar becas escolares, en donde se les entrega una suma de dinero a los padres de los niños con más carencias económicas, sobre todo en el sector rural. La última información sobre este programa es que está generando mucha violencia intrafamiliar, pues al niño se le obliga a ir a la escuela (condición para otorgar la beca) y a trabajar, el padre del niño obliga a la señora a ir por el dinero de la beca para que se lo entregue, además la golpea e insulta. El niño así, sufre una explotación más, esta investigación no la llevó a cabo la SEDESO sino investigadores de la UNAM. Falta entonces como otros muchos de los programas de gobierno, un seguimiento y evaluación de las acciones programadas y realizadas sobre todo en estos proyectos de combate a la pobreza.¹⁶³

“A pesar de que la década pasada registró importantes avances relacionados con la infancia, tal como la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado en 1990, ésta no fue cumplida en sus implicaciones tanto políticas como económicas. Incluso, los Planes Nacionales de Acción, derivados de la Cumbre Mundial sobre la Infancia en ese mismo año, no significaron un estímulo para cumplir con la Convención: constituyeron, más bien, un inventario de acciones gubernamentales desarticuladas y contradictorias realizadas a través de instancias obsoletas y sin marcos jurídicos, políticos y metodológicos apropiados bajo las cuales se aparentó estar cumpliendo con los acuerdos internacionales”.¹⁶⁴

En este orden de ideas, se ha dicho en diversos foros que la protección a los derechos de los niños han quedado muy por debajo de los compromisos asumidos por México no solamente con el pactado en 1990 sino en cada uno de los posteriores gobiernos, a pesar de existir recomendaciones del comité de los Derechos del Niño de la ONU.

¹⁶³ Red por los Derechos de la Infancia en México. Resumen noticias. Abril 16, 2003

¹⁶⁴ Vargas, Ayala Alicia. Red por los Derechos de la Infancia en México. marzo 25 de 2003

Los esfuerzos, sin embargo, en los últimos diez años han empezado a tener resultados positivos en cuanto a la visibilidad de las necesidades y las violaciones a los derechos de los niños, de las niñas y de los adolescentes. Ahora, gracias a la participación de la Sociedad Civil, de las Organizaciones no Gubernamentales y por supuesto la exigencia por parte de ONU para el cumplimiento de los compromisos, ha llevado al inicio de un marco legal de protección a la infancia y a la adolescencia, tal como se verá en el capítulo correspondiente.

2.3 ASISTENCIA SOCIAL

Con mucha frecuencia, se discute lo relativo a la asistencia social. Las discusiones son básicamente en el sentido de eliminar el concepto de asistencia desde la visión del paternalismo es decir, desde el marco conceptual de la protección social con la perspectiva del estado benefactor; discusión no acabada y que aleja el enfoque de la asistencia desde la perspectiva del desarrollo social y los derechos humanos.

Efectivamente, la práctica asistencial, como vimos en el recorrido histórico en la primera parte de este trabajo, tradicionalmente ha sido efectuada por grupos privados y por el Estado, pero desde una actitud de dar para el bienestar de los grupos en riesgo, sin existir un proyecto político social. Han sido en un principio proyectos desarticulados que felizmente, algunos de ellos, llegaron a cumplirse en cuanto a la fundación de hospitales, asilos y albergues para la población marginada y pobre desde la época de la Colonia, en donde se buscaba la protección de las personas en cuanto a su salud fundamentalmente.

Estos programas generaron tres diferentes actitudes, que han permanecido durante largo tiempo: dependencia (al mismo programa de protección), marginalidad (pues los sujetos objeto de programas asistenciales no encontraron otras alternativas para su desarrollo) y arraigo (pues se acostumbraron a la dádiva

del gobierno y/o de los particulares). Es decir, viendo así la práctica de la asistencia, llamada también asistencialismo o también paternalismo, perpetuó el estado de marginalidad, pobreza y falta de acceso a los derechos de las personas, justamente porque no iba acompañado de un programa integral de desarrollo social, económico, político y cultural.

Por lo que toca a la infancia y a la asistencia, y revisado lo referente a los programas dirigidos a proteger a los niños, éstos siempre han estado vinculados a los programas dirigidos a la familia y específicamente en cuanto a la atención materno infantil, la familia contemplada como el espacio en donde crecen los niños, vinculando la protección de los menores a la atención de las familias como grupos vulnerables. Es decir, no se ha establecido el espacio social de los niños de manera diferenciada, hasta hace muy poco, y no en todos los países y no en todos los gobiernos se concibe a los menores de edad como una categoría social específica, de allí que no hayan surgido políticas sobre infancia en el marco del desarrollo.

Esto es, que a los menores se les debe atender no en función de una familia, sino como seres sujetos de derechos, independientemente de que estén inmersos en una familia que respeta sus derechos, en donde es atendido con respeto y amor, que por cierto las investigaciones relativas a la violencia intrafamiliar nos han revelado que los niños y las niñas son los sujetos más abusados dentro de la misma familia, e incluso se ha llegado a decir que el sitio menos seguro para los niños es su propia familia, pero no por ello se va a satanizar esta sociedad tan importante, ni a menospreciar su importancia.

Hay menores de edad que no pertenecen a una familia, entonces podemos preguntarnos ¿qué pasa con ellos?, ¿Quién lo protege?. Pero además y a pesar de que se ha dicho que la familia es el lugar más seguro para los niños, y a pesar de que el Plan de Acción de la Cumbre Mundial señala que el baluarte de protección del niño debe ser la familia, está demostrado que los menores son

objeto de abuso, primordialmente, en este núcleo social. Una de las causas del fenómeno del niño callejero es además de la pobreza, el abuso o maltrato en la misma familia y que finalmente expulsa a los menores a la calle.

Deben plantearse políticas públicas y políticas sociales que lleven a establecer lineamientos para garantizar el pleno disfrute de los derechos de la infancia, a todos y cada uno de los niños, las niñas y los adolescentes, independientemente de que pertenezcan o no a una familia.

Y en esas políticas tanto públicas como sociales, la asistencia social debe ser parte de las mismas y se debe dirigir a programas específicos para la atención de los menores de edad que se encuentran en condiciones de desventaja social, la lista de éstos es larga pero encontramos entre ellos a: los huérfanos, abandonados, en situación de calle, con capacidades diferentes, adictos a drogas, contagiados por VIH-SIDA, migrantes, explotados en el trabajo, usados para comercio sexual, refugiados, en reclusión, en situación de conflictos armados, recluidos en hospitales psiquiátricos, abusados sexualmente, maltratados física, emocional y psicológicamente, etcétera.

Hoy encontramos los primeros intentos por atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes dentro del marco de los derechos humanos y para establecer políticas públicas y políticas sociales.

2.4 POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Seguramente por la presión de los escasos resultados por dar cumplimiento a los compromisos que la Convención establece, y de otros temas pendientes de cumplir por parte del gobierno mexicano, se han llevado a cabo desde el año de 2002 las reuniones de las Mesas de Diálogo entre las Secretarías de Estado y la Sociedad Civil, justamente para atender a los compromisos del estado mexicano

ante las organizaciones internacionales. A principios del 2003 y como continuidad de las mesas de diálogo realizadas durante un año, se puso en marcha la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. Comisión creada con carácter permanente y publicada en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2003.

“Esta es una Comisión intersecretarial cuya función es coordinar las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de derechos humanos, con el fin de fortalecer la política de promoción y defensa de éstos derechos”.¹⁶⁵ Para cumplir con su objetivo, la Comisión creó subcomisiones, subcomités técnicos y grupos de trabajo, tanto de carácter permanente como transitorio.

Las subcomisiones son instancias de trabajo coordinado y conjunto para diseñar y coordinar la política y las acciones gubernamentales dirigidas al fortalecimiento de la promoción y defensa de los derechos humanos.¹⁶⁶

El propósito es que las subcomisiones presenten propuestas de principios, definiciones y criterios del actuar gubernamental en la materia específica. Así como proponer y dar seguimiento a la agenda de acciones gubernamentales con una visión integral.¹⁶⁷

A partir de este marco normativo, se creó la Subcomisión de los Derechos de la Niñez debido a la importancia del tema y a la existencia de múltiples compromisos internacionales adquiridos por parte del gobierno mexicano relacionados con este grupo poblacional.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Documento entregado a los asistentes de la subcomisión de los derechos de la niñez de la cual formo parte en tres subgrupos. Abril de 2003.

¹⁶⁶ Ídem

¹⁶⁷ Ídem

¹⁶⁸ Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: programa de acción 2002-2010. Informe anual 2003

Esta subcomisión está coordinada por la Secretaría de Gobernación, encargada de realizar las acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de derechos humanos. “Desde el inicio de su gestión, la presente administración reconoció que la participación de la sociedad civil es un eje fundamental para la promoción y defensa de los derechos humanos y que, por lo tanto, debe involucrarse abiertamente en los procesos de diseño y seguimiento de la política nacional a través de la creación de instrumentos y mecanismos que lo permitan, sobre todo aquellas que están dedicadas a defender y promover los derechos humanos”.¹⁶⁹

En la Subcomisión de los Derechos del Niño participan diversas dependencias, entidades y organizaciones de la sociedad civil.

Son 19 las dependencias y entidades gubernamentales y 34 las organizaciones de la Sociedad Civil que participan en la Subcomisión de los derechos del Niño.

Dependencias y Entidades Gubernamentales	Organizaciones de la Sociedad Civil
Secretaría de Gobernación	Asociación Pro-Paralíticos, AC
Secretaría de Seguridad Pública	Asociación de Teólogos Católicos
Secretaría de Educación Pública	Asociación Internacional para la Educación Familiar
Secretaría de Desarrollo Social	Asociación Mexicana Casa de Todos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Asociación Mexicana Pro Niñez y Juventud
Secretaría de Salud	Casa Alianza
Secretaría de Relaciones Exteriores	Casa Hogar Esperanza de una Nueva vida. CHEDUVENI
Procuraduría General de la República	Casa Hogar Nuestra Buena Madre
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF	Cátedra de Derechos Humanos UNESCO/UNAM

¹⁶⁹ Documento de las subcomisiones, op cit

Instituto Nacional de las Mujeres	Central Campesina Independiente
Instituto Mexicano del Seguro Social	Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias
Procuraduría Gral. De Justicia del DF	Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas
Instituto Nacional de Ciencias Penales	Comité ciudadanos en defensa de los derechos humanos
Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA.SS	Comité de Derechos Humanos Nuestros Amigos
Secretaría de Seguridad Pública del D.F.	Compromiso Unido, A.C.
Secretaría de Marina	Christel House México
Secretaría de Hacienda	Federación Mexicana de Universitarias
Comisión Nal. de Derechos Humanos	Fundación DAR
Escuela Nal. de Educadoras de Jardín de Niños	Fundación DAR y AMAR IAP
	Fundación Renacimiento
	Gota de Leche
	Internado Infantil Guadalupano
	Instituto La Salle
	Instituto Mexicano de Investigación del Delito e Investigación Penitenciaria
	Junta de Asistencia Privada del D.F
	La Casa de la Sal
	Movimiento Jurídico Nal. El Barzón
	Mujeres y Punto
	Red por la Infancia y la Adolescencia
	Red por los Derechos de la Infancia en México
	Reintegra
	Visión Mundial de México
	Asociación Pro Paralíticos Cerebrales

Desde marzo, la subcomisión de la niñez se ha reunido en subgrupos con cuatro temas generales, a saber: Educación de calidad para todos, Protección Integral, Vida Saludable y Participación Infantil.

Cada uno de los subgrupos propuso una lista de temas los cuales fueron discutidos al interior de cada mesa y seleccionaron dos para trabajar durante el año 2003, elaboraron una agenda y se definieron metodologías de trabajo, los temas de más impacto en cada una de las mesas fueron:

- . Inicio de diagnóstico sobre proyectos de vida saludable – VIH/SIDA.
- . Inicio de diagnóstico sobre explotación sexual comercial y no comercial y niñez en conflicto con la ley.
- . Inicio de diagnóstico sobre la educación de calidad.
- . Inicio de diagnóstico sobre proyectos de participación infantil en la esfera federal.

Todos los grupos sostienen sesiones de trabajo convocando a los participantes de la Subcomisión interesados en los temas que revisan. Siguiendo esta dinámica, cada grupo ha realizado varias sesiones en las que se han acordado los temas de su agenda y la metodología de trabajo que utilizarán.

La metodología de trabajo se determinó en unos lineamientos básicos de operación en los que se toma en cuenta el marco normativo nacional e internacional, y con los que se busca profundizar en el conocimiento de las acciones del Gobierno Federal. El objetivo radica en identificar las fortalezas, debilidades y deficiencias de la gestión pública y proponer acciones encaminadas a mejorarla.

Las agendas del 2003 y las del 2004 se presentan a continuación, no sin antes señalar que cada subgrupo tiene dos responsables uno corresponde a alguna de las dependencias del gobierno y otro a una de las organizaciones de la sociedad

civil, la Subcomisión también está bajo la responsabilidad de una dependencia oficial y una ONG, que por el caso de la niñez les corresponde al DIF Nacional y a Visión Mundial.

Los temas que cada subgrupo está trabajando son:

A. Vida Saludable/VIH SIDA, responsables: David Echaury, de la Secretaría de Salud, Guillermo Egremi del CENSIDA y Ana Luisa Escalante por Casa de la Sal. La agenda correspondiente al 2003 fue: Salud sexual reproductiva y VIH/SIDA

B. Protección Integral, responsables: Lucía Echevarría del SNDIF y Roberto Arce, Red por la Infancia y Adolescencia.

La agenda correspondiente al 2003 fue: Explotación sexual comercial y no comercial y Niñez en conflicto con la ley

La agenda propuesta para el 2004 es:

- Niñez en situación de calle
- . Niñez institucionalizada
- . Maltrato infantil
- . Niñez en pobreza
- . Niñez indígena
- . Adopciones
- . Suicidio
- . Niñez con discapacidades
- . Niñez migrante

C. Educación con calidad, responsables: Rocío Antonio Ríos de la SEP y Dolores Muñozcano Skidmore del Centro de Estudios Sociológicos y de Cátedra UNESCO de Derechos Humanos Facultad de Ciencias Políticas y Sociales -UNAM y de la Federación Mexicana de Universitarias.

La agenda trabajada en el 2003 fue: Calidad, cobertura y equidad, que tendrá dentro de sus consideraciones generales:

1. Educación para la vida

(valores, derechos, ciudadanía y responsabilidades).

La agenda establecida para el 2004 será: Atención a necesidades educativas especiales. Capacitación y formación de personal académico

Multiculturalidad e interculturalidad

- . Primera infancia (o a 4 años)
- . Preescolar
- . Equidad educativa
- . Hijos de trabajadores agrícolas
- . Primaria
- . Secundaria
- . Educación para padres con:
 1. Alfabetización
 2. Madres trabajadoras
- . Currícula

D. Participación infantil, los responsables del subgrupo son Leticia Aguiar de la SEGOB y José Vallejo de la Organización Fundación Renacimiento

La metodología seguida fue:

1. Diagnóstico
2. Mapeo de trabajo para no duplicar e identificar huecos
3. Indicadores
4. Propuestas
5. Compromisos.

Finalmente se agrega un subgrupo más a finales del mes de octubre relacionada con los niños con problemas psiquiátricos, su agenda está por definirse, pero formarán parte de éste personas del mundo de la psiquiatría y organizaciones civiles que se enfrentan cotidianamente los problemas de miles de niños que son mal diagnosticados y abusados médicamente por parte de los especialistas.

Estas son las acciones que hoy se están llevando a cabo, desgraciadamente no abarcan a todo el país, pese a esto, este esfuerzo se debe ver como resultado del permanente trabajo y la insistencia y demandas de la sociedad civil porque se cumpla la Convención, de tal forma que se establezcan políticas que lleven a dar cuenta de la atención adecuada a los niños y las niñas y los adolescentes, que esa atención sea sobre la base de la doctrina de la protección que instauró de manera universal la Convención, así como la puesta en marcha de los programas y acciones teniendo siempre en cuenta el interés superior del niño, de la niña y del adolescente.

Porque los niños y niñas excluidos socialmente, forman un sector cada día más grande, pues todavía resultan invisibles para los gobiernos, para los investigadores, para los legisladores, todavía no son prioritarios para el establecimiento de políticas públicas y políticas sociales. Por ello, debemos trabajar, la sociedad civil organizada y las dependencias del gobierno, como hoy lo estamos haciendo.

CAPÍTULO 3
LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS

CAPÍTULO 3

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS

3.1 LAS PRIMERAS DECLARACIONES A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

La situación de los niños siempre ha sido vulnerable, entre otras cosas por la pobreza en que viven sus padres, los conflictos políticos que desencadenan en encuentros bélicos y los deja en plena orfandad o lisiados, la falta de oportunidades para sus padres para trabajar, la siempre lucha contra la falta de preparación, la falta de acceso a los más elementales sistemas de salud y de higiene, la falta de alimento, de espacios, de oportunidades, de recreación, la salud física y psiquiátrica que padecen algunos desde el nacimiento, sus problemas congénitos que los hacen diferentes al resto, etcétera, han sido una constante para un amplio número de niños desde siempre. Varias han sido también las acciones que se han tomado para su atención, una de ellas, quizás la permanente e importante hasta hoy, aunque no con la eficiencia y cobertura que se necesita, ha sido en cuanto a la salud.

En ese sentido ya hemos visto que las primeras acciones llevadas a cabo de manera institucional fueron los hospitales que tenían el carácter de atención a los más pobres y desamparados, junto con las instituciones que daban atención no solamente a los niños abandonados, expósitos o huérfanos, a las mujeres embarazadas, sino a los indigentes para darles techo, vestido y alimentos además de ser atendidos en cuanto a la salud.

La Oficina Sanitaria Panamericana, órgano ejecutivo o secretariado general de la Organización Sanitaria Panamericana, es el más antiguo de los organismos internacionales dedicados a la causa de la salud. Fue creada el 1902, cinco años antes del establecimiento de la Office Internationale de Higiene Publique de París y 25 años antes de que se organizara la Sección de Higiene de la Liga de las Naciones, precursora, a su vez, de la Organización Mundial de la Salud, una de las agencias especializadas de la ONU.¹⁷⁰

En 1940 fue instituido el día de la Salud en el Continente Americano y el 2 de diciembre del mismo año el Día Panamericano de la Salud.

En enero de 1948, se emite la Carta de los Derechos de Salud del Niño de las Américas, acordada en el IX Congreso Panamericano del Niño, reunido en Caracas. A esta Carta se le denomina Declaración de Caracas sobre la Salud del Niño. Dada a conocer en México en la celebración del Día Panamericano de la Salud “Hacia la Salud Continental”.¹⁷¹

Tal declaración consta de 10 artículos en donde se especifica que “todo niño tiene derecho al mejor cuidado posible de su salud... de forma completa, incluyendo la atención prenatal, natal y postnatal... hasta la adolescencia por medio de exámenes periódicos médicos, dentales y especializados... se ejercerá protección contra enfermedades transmisibles... las escuelas deberán contar con lo necesario para atender la salud, la recreación física y mental de los niños... sistemas de vacunación... se atenderá la buena nutrición de los niños... clases de nutrición para niños... proteger a los niños contra las enfermedades mentales y físicas... los niños con problemas mentales y situación especial deberán recibir tratamiento adecuado... los lisiados, ciegos, sordos, o de cualquier impedimento físico deberá

¹⁷⁰ Archivo Histórico de la Secretaría de Salud. FSSA/s-SubSyA/c.10/e.13/72 fjs. “*Día Panamericano de la Salud Continental*” Oficina Sanitaria Panamericana. Washington. D.C., publicación 238. noviembre 1948, pág. 8

¹⁷¹ Ídem

ser atendido e integrado a la escuela y a la sociedad.....se atenderán los problemas de tuberculosis y sífilis... instruir a padres y tutores para tales fines... servicios de saneamiento del medio ambiente, agua y basura y tratamiento de aguas negras. Para esto, el estado deberá proveer lo necesario tanto para las instituciones particulares como oficiales para realizar los programas... la formación de profesionales para el personal deberá incluir la enseñanza de la puericultura y la pediatría. El artículo 10 resume todos los postulados de la Carta: “deberán en suma tomarse todas las medidas necesarias para asegurar a todo niño de las Américas, cualquiera que sea su raza, color o credo las mejores condiciones de salud basados en una higiene general adecuada, buena vivienda, sol, aire, limpieza y abrigo necesarios, con el objeto de que pueda aprovechar todas las oportunidades que le permitan desarrollar una vida sana, feliz y en paz”.¹⁷²

En conveniente en este espacio, señalar que “Luis Morquío (1867-1935) médico pediatra uruguayo introdujo en su país métodos más humanos y eficientes para atender a los niños huérfanos y abandonados. En varias ocasiones fungió como médico y director de orfanatos y asilos para la infancia, fundó y dirigió el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, fue Presidente de la Unión Internacional de Bienestar Infantil. Gracias al trabajo de este hombre, Uruguay fue el primer país en el mundo en tener un Ministerio de Bienestar Infantil, el primer país en adoptar el Código del Niño y en tener un Consejo Nacional del Niño.¹⁷³ Y por supuesto, fue parte de la Organización Sanitaria Panamericana.

En 1947, enviados de Naciones Unidas se presentan con el Secretario, Jaime Torres Bodet a fin de solicitar el apoyo de México para iniciar con la constitución de Comités Nacionales en México y en los demás países iberoamericanos, a favor de la infancia desvalida. Estos enviados de la ONU, entre ellos el Sr. Ortega, fueron remitidos con el Secretario de Salubridad y Asistencia y al mismo tiempo Torres Bodet envía las notas de lo que solicitaban y su opinión, para que a su vez

¹⁷² Ídem

¹⁷³ Ídem. Pág. 13

el Secretario de Salubridad y Asistencia respondiera a esta comisión, se cita textualmente las notas contenidas en el expediente 515173 fechado el 7 de noviembre de 1947:¹⁷⁴

“Una vez que el Sr. Ortega haya expuesto a usted sus objetivos, será necesario conocer el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acerca de las posibilidades efectivas que haya para concretar el aludido convenio en relación con las disposiciones de nuestra legislación hacendaria.

La desaparición de la UNRRA (Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y Rehabilitación) ha dado lugar a que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas cuide de continuar muchas de las labores que desarrollaba la precitada Administración. Al efecto, por convenio formal entre los miembros de las Naciones Unidas, que quisieron suscribirlos, se han creado tres organismos internacionales de ayuda.

El primero es la OIR (Organización Internacional para los Refugiados) de la cual México decidió no formar parte, en vista de que hubiera tenido que contribuir con una cuota anual de 2 millones de dólares aproximadamente.

El segundo es el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia, que se constituirá con las aportaciones de los gobiernos y mediante la iniciativa de colectas, en escala mundial. –Verbalmente se hizo saber a la Comisión Organizadora del Fondo, que México no está en aptitud de contribuir, dado que las necesidades de la niñez mexicana son tantas y tan grandes, que

¹⁷⁴ AHSS. F-SSA/SsubsyA/c-14/e.13/fja-29/1947-1948 Infancia Desvalida, Comités Nacionales en México de la Infancia

nos vemos en el caso de aplicar a la resolución de ese problema nacional, todos los recursos de los que podamos disponer.

El tercero de los mencionados organismos es el Llamamiento Internacional de las Naciones Unidas a favor de la Infancia... Está compuesto por Comités Nacionales y por un Comité Internacional. Ejerce sus labores en las esferas privadas, recogiendo fondos, ropas alimentos, etc. El Sr. Ortega propondrá que se efectúe un acuerdo entre el Gobierno Mexicano y la Secretaría General de la Naciones Unidas, cuya finalidad principal sería garantizar que se diesen facilidades al comité mexicano encargado de efectuar colectas en nuestro país; que no se cobrasen impuestos de cualquier clase que sean, sobre lo colectado; y que se permita su libre exportación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores opina que debería autorizarse la formación del Comité Mexicano a Favor de la Infancia Desvalida, puesto que sus actividades se ejercerían en el campo de la iniciativa particular, opina así mismo que se deberían otorgar las facilidades más arriba enumeradas, puesto que de lo contrario podría dar lugar a suponer que México ha adoptado una actitud sistemática en contra de los objetivos de asistencia y beneficencia que persigue el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas".¹⁷⁵

En el mismo año, 1948, el Dr. Juan Farill presidente de la Sociedad Internacional para la asistencia de los lisiados (The International Society for Welfare of Cripples) envía una nota la entonces presidente Miguel Alemán en donde señala que en México hay entre 80 mil y 100 mil niños lisiados y sin atención, por lo que ofrece cooperación técnica y sugiere se asigne recursos de la Secretaría de Salubridad

¹⁷⁵ Ídem. Comunicado que presenta United Nations Appeal for Childrens, Nation Unies. Appel Pour L'enfance. Lake Success, Nueva York, noviembre 5 de 1947

y Asistencia, de la Secretaría de Educación Pública de Petróleos Mexicanos y de Ferrocarriles. Así mismo sugiere hacer la Primera Convención Interamericana a favor de los Lisiados (sería la tercera Conferencia Internacional para el Bienestar de los Lisiados), presume que asistirían 388 delegados de diversos países del mundo.¹⁷⁶

Este acto se lleva a cabo en México del 18 al 24 de julio de 1948 y formó parte del plan quinquenal de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En el discurso de apertura de este acto, el Dr. Juan Farill señalaba:

“...El baldado o lisiado es un ser en situación de desventaja física por un padecimiento de su aparato locomotor... Se inician estos trabajos en 1823 en Munich, Alemania, en la primera escuela-hogar para niños baldados, y fueron seguidos por otras naciones europeas años después y por Estados Unidos a finales del siglo XIX. .. El sacrificio de los niños baldados recién nacidos en bien de la belleza física y de la fuerza que se efectuaba en Esparta y en Roma; su abandono a las orillas del río para ser recogidos y más tarde explotados en circos y romerías, su desprecio por considerárseles agentes del demonio o demostración de castigo de Dios. ¿Que vale más, el derecho al ejercicio de la patria potestad o la salud de un niño y el bienestar social? ...el estado tiene el deber de vigilar la curación de estos niños y su bienestar sobre el derecho de los padres.

Poco se ha hecho en la América Latina desgraciadamente por la reconstrucción física y la educación de los niños y esto ha movido a la sociedad internacional a organizar este evento (el primero en América Latina). La pobreza, la ignorancia, la falta de higiene, el factor político y la atención de viejos problemas locales, siempre más urgentes, han sido las causas que han determinado a muchos países para atacar esta situación.

¹⁷⁶AHSS/S-SUByA/c-15/e-14/fjs196 "Lisiados, Sociedad Interamericana, informes".

Ha quedado demostrado plenamente por las naciones que más esfuerzos han hecho en esta labor, que cualquier trabajo que se emprenda, si no lleva en sí la colaboración oficial y particular, es incompleta, tardada y más costosa... El sector privado, por otro lado, desean por su parte que sus esfuerzos no se limiten a la recaudación de fondos sino a su administración".¹⁷⁷

La participación de los Estados Unidos se centró en los altos costos para una nación en el caso de no tomar medidas para atender a la población lisiada, enfatizó que de no ser así, el Estado tendría que asumir el compromiso de atenderlos en todas sus necesidades sin que esta población se convierta en productiva y señalaba "... a pesar de haber en el mundo un creciente conocimiento de los beneficios sociales y económicos que acarrea la rehabilitación, los países están lejos de las metas".¹⁷⁸

El Buró del Niño, durante 12 años administro las donaciones federales como ayuda a varios de los estados para la realización de los servicios prestados a los niños lisiados. Entre otras de sus funciones estaban la de aprobar planes, estudiar, valorar y evaluar los servicios de las Agencias. El compromiso del gobierno era el de asumir la responsabilidad de que todo niño lisiado recibiera todos los servicios que necesarios para el disfrute al máximo de salud física y mental. El plan de este Buró era la localización de niños lisiados, su diagnóstico y tratamiento, atención médica, hospitalización y cuidado en la convalecencia, desarrollo y mejoramiento de los servicios, adiestramiento del personal y servicios administrativos.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Farill, Juan. Discurso de la apertura de la Primera Convención Interamericana a favor de los Lisiados. Julio de 1948. AHSS. *Fondo SsyA/S-SubSyA/ c15/ exp14/fjs196/47-48*

¹⁷⁸ AHSS....."Lisiados. Sociedad.....".Op. Cit.

¹⁷⁹Idem

Las resoluciones del encuentro se resumieron en 16 puntos, en donde destaca en el decimoprimer "se usarán todos los medios legales para evitar que toda persona, padres o no, exploten al lisiado, niño o adulto".¹⁸⁰

Y como resultado, en septiembre del mismo año, México convocó a las Instituciones Públicas y Privadas a formar el Instituto Prolisiado y la constitución de comités centrales y regionales e inician, o más bien continúan con lo que ya estaba funcionando desde hacía mucho tiempo, con los ciegos, los sordos, los mudos y débiles mentales.

Hay que recordar que la Organización Shriners, institución filantrópica atendía a niños lisiados pero además a personas menesterosas o a quienes demostraban ser insolventes. Esta Organización, atendió a muchos niños afectados en esa época por la poliomielitis, además del Hospital Infantil.¹⁸¹

En 1948 el Secretario General de las Naciones Unidas se dirigió al Secretario de relaciones Exteriores de México, a fin de informarle que la Comisión Social de la ONU en la tercera sesión presentó un proyecto para transformar la Declaración de los Derechos del Niño conocida como Declaración de Ginebra, adoptada por la Liga de las Naciones en 1924, en una Carta de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño.¹⁸²

"La Declaración de Ginebra estaba íntimamente ligada con el movimiento Save the Children que surgió simultáneamente en varios países después de la primera guerra mundial. La Save Children International Union nació en 1920 como una organización de auxilio de emergencia, su objetivo principal era recibir y administrar fondos para ayudar a los niños en las zonas devastadas... aparte de sus actividades de emergencia, la organización... empezó a interesarse en todos

¹⁸⁰ Ídem

¹⁸¹ Organización Shriners. AHSS/S-SubSyA/C24/E2/4fjs.

¹⁸² AHSS/S-SubSyA/c25/E10/124fjs "Derechos del Niño y del Adolescente, Carta de las Naciones Unidas sobre los.."

los aspectos del bienestar de la niñez, de naturaleza... más permanente. Esto planteó la conveniencia de hacer una Declaración de los Derechos del Niño.¹⁸³

También se crea el Fondo Británico para la Protección de los Niños que formula en 1922 la Carta de la Niñez, la cual daría pie a la formulación de la Declaración de los Derechos del Niño.¹⁸⁴

Los puntos de esta primera Declaración fueron:

1. oportunidad para el desarrollo normal, físico y moral
2. prioridad para las necesidades de los niños en tiempos de miseria
3. prevención de la discriminación por raza, nacionalidad o credo
4. cuidado de los niños desheredados (hambrientos, enfermos, errantes, atrasados, huérfanos)
5. prevención de la explotación del trabajo del niño
6. adiestramiento adecuado para ganarse el sustento de la vida
7. educación en las relaciones humanas

Por la misma época, el Consejo Internacional de Mujeres había formulado la idea de crear una Carta de los Derechos del Niño y había incluido como principio básico la responsabilidad de la comunidad para salvaguardar el 'derecho inalienable' de todo niño en condiciones tendientes a asegurarle su desarrollo normal, físico, moral y espiritualmente.¹⁸⁵

¹⁸³ Ídem

¹⁸⁴ AHSS. Fondo SSA/S-SubSyA/c25/exp10/fjs124/1948 "Carta de la Niñez".

¹⁸⁵ Ídem

Desde 1924 varias Declaraciones y Cartas sobre los Derechos de los Niños han sido formuladas por organizaciones nacionales e internacionales:¹⁸⁶

1. Carta de los Niños adoptada en la Conferencia de la Casa Blanca (White House Children's Charter) aprobada en la Conferencia de la Casa Blanca sobre la salud y protección del niño en 1930
2. Carta de los Niños en tiempos de Guerra, adoptada por la Comisión de la Oficina de Niños de Estados Unidos en 1942
3. Carta de los Niños para el mundo de la Posguerra adoptada por la Conferencia Interaliada de expertos en materia de enseñanza, celebrada en Londres en 1942
4. Declaración sobre oportunidades para Niños, adoptada por el Congreso Panamericano del Niño en 1942
5. Resolución de Ilo relativa a la Protección de los Niños en 1945

Los principios comunes en todos estos acuerdos son:

- a) El bienestar del niño como parte integrante de todo proyecto general de seguridad social, principio importante en la resolución de Ilo, y una de las bases de sus disposiciones en lo que se refiere a ingresos, seguridad, asignaciones familiares, la distribución del costo de manutención de los niños, salud y servicios sociales entre otros y un requisito previo para la abolición del trabajo juvenil.
- b) Medio ambiente del hogar y la familia con respecto al desarrollo del niño, todas menos una de las cinco declaraciones, recalcan la conveniencia de la educación de los padres y la preferencia del cuidado por adopción institucional para niños sin hogar.
- c) La protección de la personalidad del niño, especialmente la protección contra los abusos.

¹⁸⁶ Ídem

- d) Preventivo, como cuidado curativo preferible o complementario con respecto a las enfermedades y la delincuencia.
- e) Extensión de la cláusula no discriminatoria al sexo y posición social (carta de los niños para el mundo de la posguerra) o circunstancias familiares y no solo a la raza, nacionalidad o credo.

La Declaración de Ginebra estipula: “Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, conocida comúnmente como la Declaración de Ginebra, los hombres y las mujeres de toda las naciones, reconociendo que la humanidad le debe al niño lo mejor de lo que tiene que dar, declaran y aceptan como de su deber, que por encima de todas las consideraciones de raza, nacionalidad y credo:

- I. Hay que darle al niño los medios necesarios para su desarrollo normal, tanto material como espiritualmente.
- II. Hay que alimentar al niño que tiene hambre, cuidar al niño que está enfermo, cuidar al niño atrasado, mejorar al niño delincuente y dar abrigo y protección al huérfano y al niño abandonado.
- III. El niño debe ser el primero en recibir auxilio en tiempos de miseria
- IV. Hay que darle al niño los medios para ganarse el sustento de la vida y protegerlo contra toda forma de explotación
- V. Hay que educar al niño de manera que tenga conciencia de que tiene que poner sus aptitudes al servicio del prójimo”.¹⁸⁷

En París, después de la Guerra, en 1945, la Organización Internacional Obrera planteó la necesidad de establecer estándares para el bienestar de la niñez, adoptando en su Primera Conferencia Posguerra, una amplia resolución concerniente a la protección de los niños y de los trabajadores juveniles.

¹⁸⁷ Ídem

3.2 LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INFANCIA

“Cuando hablamos de la situación de la protección del niño y del adolescente nos referimos a dos discursos. El discurso sobre la realidad y el discurso sobre las normas; el discurso sobre el ser y el discurso sobre el deber ser. Situación que significa entonces en el primer sentido, el ámbito y el grado de protección efectiva o sea el cumplimiento de las necesidades de los niños y los adolescentes. En el segundo sentido indica el ámbito y el grado de protección que les es debido conforme al Derecho interno o internacional y a las obligaciones que el Derecho impone a la familia, a la sociedad civil, al Estado, así como también a la comunidad de los Estados en relación con las necesidades y las prerrogativas de la niñez”.¹⁸⁸

Efectivamente son las necesidades y la situación de los niños y las niñas las que demandan su pronta atención, ya había señalado anteriormente la realidad de millones de niños que no solamente tienen insatisfechas sus necesidades elementales, sino que su propia existencia, el normal desarrollo de su persona está en riesgo. En este concepto de necesidad, la justicia de los derechos humanos adquiere una nueva dimensión que requiere de la explicación de esas necesidades de los seres humanos y de los grupos sociales, de ahí que se plantee la distinción entre necesidades reales y necesidades básicas desde una perspectiva antropológica, o de las potencialidades de existencia de desarrollo de los individuos y que crecen con independencia de los satisfactores de las necesidades establecidos con antelación. Esto está relacionado con la calidad de vida, entre lo que es y lo que debe ser. “Cuando la atención, entre la situación jurídica y la situación de hecho, tiene su eje primeramente en las variables estructurales de la correspondencia y la discrepancia, más que en las variables individuales o de comportamiento, la producción de las normas jurídicas y la lucha

¹⁸⁸ Barata, Alessandro. . “Situación de protección de los derechos del niño”. En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Fundación Mc Arthur, Comisión de la Unión Europea. 1995. p315

para su implementación, tiene el significado no solamente de control de los comportamientos de los ciudadanos y funcionarios sino de todo un proyecto social que tiene por objeto la cultura y las relaciones de poder y de propiedad. Cuanto más trascendentales son las variables estructurales en el proceso de producción e implementación del derecho, tanto más grande puede ser la distancia entre la situación jurídica y la situación de hecho entre el proyecto social y el *statu quo* social. Por otro lado cuando el proceso de producción de Derecho se lleva a cabo en el nivel internacional y tiene como objetivo el cambio en la legislación y en la praxis administrativa e interna, la discrepancia puede producirse en el mismo mundo del Derecho tomando la forma de contradicciones entre la situación jurídica interna y la internacional.¹⁸⁹

En 1946, la Comisión Social de la naciente Organización de las Naciones Unidas, tenía como uno de sus cometidos, en lo particular, el traslado de las funciones y actividades de la Liga de las Naciones a esta nueva organización, así como atender la situación especial referida al bienestar de los niños. De esta manera, dicha Comisión hace que se adopte la revisión de Ginebra y que pudiera conocerse con el nombre de Carta de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño.

Y es ésta la primer carta intención que se conoce porque emana de las Naciones Unidas, sin embargo hemos visto que desde antes ya se tenían algunos acuerdos para la protección de los niños en diversas partes del mundo sobre todo en lo concerniente a la alimentación, la salud y la educación y, en nuestro país hemos revisado las distintas acciones llevadas a cabo fundamentalmente para atender a las necesidades de los niños en general, a los niños en pobreza y a los que se encontraban en estado de indefensión, huérfanos y abandonados.

El término derechos humanos no aparece sino hasta la exposición de la Convención, es decir no en los mecanismos adoptados antes en relación con los

¹⁸⁹ Ídem. pág. 317, 318

niños. Esta distinción, que emana del término inspirada por la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 solamente enumera una serie de derechos que tienen los hombres y las mujeres, que son los derechos fundamentales, la igualdad para gozar de ellos, la dignidad y el valor de la persona humana.

Pero ¿cuáles son esos derechos fundamentales? ¿la vida en sí misma y todo lo que esto conlleva en un ser como el humano? El concepto particular o general de derechos humanos, no se ha especificado en ninguna de las declaraciones, solo se señalan como una serie de privilegios de que debe gozar el ser humano.

Para Norberto Bobbio, las definiciones hasta hoy dadas son ambiguas y según él existen tres tipos de derechos humanos, las tautológicas en donde se presentan a manera de falacia: los derechos del hombre le corresponden por el hecho de ser hombre; las formales que se resumen a lo que debe ser y de los que los hombres no deben ser privados y, las teleológicas en las que determina que los derechos del hombre son los que coadyuvan a su perfeccionamiento, personal y social.¹⁹⁰

Tal parece que la especificación que se hace en la propia Convención se refiere a los derechos fundamentales, los formales, los cuales caen en lo que para algunos estudiosos del derecho se refieren a los derechos establecidos en las constituciones de cada Estado. La discusión principal es en torno a si estos derechos son meros deseos o se refieren a situaciones reales, la discusión es ya lejana pero no por ello se ha dejado de insistir en ello. La iusnaturalista en donde se establece que los derechos humanos son la prolongación de los derechos naturales (los que corresponden a los seres humanos por el derecho de existir) y la iuspositivista la cual establece que no hay ninguna relación entre éstos.

Así entonces los derechos fundamentales se refieren a lo que por naturaleza le corresponde a todo ser humano, y caen en el terreno de los derechos inalienables

¹⁹⁰ Bobbio Roberto L'illusion du Fondement absolu, citado por Gilda Cuevas Rodríguez México ante los compromisos de la Convención sobre los derechos del niño. FCPS-UHNAM, 2002 pp6

e imprescriptibles. Y en este sentido, los derechos humanos derivados del derecho natural, deben ser reconocidos no solamente como las facultades inherentes al ser humano sino el reconocimiento de las instituciones que respondan a la observancia y protección de tales.

La premisa teórica conceptual de los derechos humanos es la necesidad de una lectura de las necesidades en términos de derechos, planteamiento central en las investigaciones ético política de hoy, favorecer el surgimiento de condiciones que permitan al portador de necesidades, al usuario de servicios, a la comunidad, percibirse y organizarse como un sujeto de derechos.¹⁹¹

“La articulación de los derechos fundamentales de los individuos y de los grupos como base del moderno Estado de Derecho y como principio de la autodelimitación del poder estatal, deriva en buena medida del Derecho Natural. De esta misma tradición deriva la articulación y derivan las declaraciones en el ámbito de las distintas generaciones de los Derechos Humanos como contenido de un ordenamiento internacional al cual el poder estatal está subordinado. ... La definición del deber ser jurídico, de la justicia y de los derechos humanos, ya no deriva de lo que es necesario por naturaleza o por la naturaleza del hombre, sino de las necesidades del hombre y de los grupos humanos que se pueden considerar como realizables en relación con el grado de desarrollo de las distintas sociedades o en el ámbito mundial.¹⁹²

Esto es que, como también lo señala Amartya Sen, las necesidades reales son además de las necesidades básicas, las potencialidades de existencia de desarrollo de vida de los individuos, o como lo señalan también Marx y Engels en la Ideología Alemana en cuanto a la potencialidad de satisfacer las necesidades conforme a las necesidades del saber social y de las fuerzas productivas, como lo señala ahora Galtum en cuanto a la atención del ser y el deber ser en la

¹⁹¹ Baratta, Alessandro. “Situación de protección de los derechos del niño”. *Op. Cit.*, pág. 324

¹⁹² *Ídem* pág. 316

discrepancia entre la situación potencial y la situación actual de la calidad de vida.¹⁹³

Las definiciones de Derechos Humanos, nunca aparecen como un solo asunto teórico o académico. Existen diversos enfoques, se pueden entender los derechos humanos: 1. como una multitud de conceptos políticos, siempre con un matiz ideológico de incidencia política. 2. como la suma de las garantías fundamentales del régimen legal nacional, lo normativo nacional especificado en el orden político y 3. como el concepto que surge de la creación en el ámbito internacional de un cuerpo de normas dentro del orden internacional público.¹⁹⁴

De acuerdo con la naturaleza de los derechos humanos como resguardo de las necesidades del ser humano y bajo la perspectiva de que después de la segunda guerra mundial, la cuestión de los Derechos humanos fue pasando paulatinamente a la esfera internacional sin que por ello diezmará su aplicación en el ámbito regulado por el derecho interno de los Estados, el ser humano llegó a ser considerado como sujeto de derecho internacional. Y además se reconoce que son los individuos los que disponen de derechos propios y su titularidad les confiere la calidad de sujeto de derecho, se le garantiza la posibilidad de desarrollarse como persona para realizar sus objetivos sociales, políticos, económicos y personales.

Así, como parte del Derecho Internacional Público, los derechos humanos nacieron con la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y en la Declaración Universal de los Derechos del Humanos en 1948. Por ello, los derechos humanos son considerados universales, es decir aplicables a todos los individuos de todos los países del mundo.

¹⁹³ *Ídem* .

¹⁹⁴ Swinarski, Christophe . Las relaciones entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*. Op.Cit. pág. 170

Las reglas en el ámbito material de aplicación de los derechos humanos son dos: 1. la que los "Estados Parte" pueden suspender en las condiciones previstas por los propios instrumentos y las que siempre se mantienen en plena vigencia, cualquiera sea la circunstancia, es decir derechos inderogables e irrefragables.

De los instrumentos más importantes encontramos a los Pactos Internacionales de 1966, el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el de los Derechos Civiles y Políticos.

Y en éstos, los derechos inderogables son: El derecho a la vida; La prohibición de la tortura; La prohibición de la esclavitud; La prohibición de la retroactividad de medidas penales; El derecho al reconocimiento de la persona jurídica y La libertad de conciencia y de culto.

Además el Pacto de San José agrega a la lista de derechos inderogables: los derechos de la familia; los derechos del niño; el derecho a la nacionalidad y el derecho de participación en la vida pública.¹⁹⁵

“La celebración de los tratados, desde su elaboración hasta su entrada en vigor, se rige en general por el derecho internacional, y en particular por la Convención de Viena; pero el marco o la normatividad que establece qué órgano es el encargado de celebrarlo, es el derecho interno de cada Estado... en el caso de nuestro país estas cuestiones están establecidas en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en el Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores”.¹⁹⁶

El *status* jurídico de los instrumentos no es el mismo para todos. Hay tratados internacionales –convenciones, convenios y protocolos-, que a diferencia de los

¹⁹⁵ *Ídem*

¹⁹⁶ Cuevas, Rodríguez Gilda. *México ante los Compromisos de la Convención sobre los Derechos de los Niños*. Op.Cit.. p. 32

instrumentos declarativos y resolutivos, poseen fuerza jurídica y obligan a los Estados que los han ratificado a darles cumplimiento.

Cabe hacer mención que con respecto a este punto de los tratados, es importante conocer bajo qué régimen se celebran ya que en relación con los procedimientos y finalidades vigentes en el Estado, determinan los compromisos obligatorios que asume con los Estados y con las organizaciones internacionales.¹⁹⁷

La celebración de un tratado le corresponde solamente al Estado, para lo cual se han establecido una serie de etapas para la conclusión de los acuerdos: la negociación, la firma y la ratificación, en su caso, la adhesión como recurso del Estado para sumarse a un régimen de vigor del cual todavía no es parte. Así mismo se regulan figuras e instituciones como las reservas, así como las guías para la interpretación de los tratados.¹⁹⁸ La aprobación se refiere al trámite interno del órgano Legislativo competente y la ratificación a la obligatoriedad del Estado para el tratado.

La situación de dichos tratados está contemplada en nuestra historia diplomática, desde las primeras declaraciones de relaciones con otros países pero es “hasta 1988 cuando se incorporaron los principios de la política exterior a la constitución... En el Diario oficial de 11 de mayo se publicó la reforma del artículo 89, fracción X, relativo a las facultades del presidente de la República, donde quedó asentado: “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado”.¹⁹⁹ De esta manera queda en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Esta Constitución, las leyes que del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema

¹⁹⁷ Méndez Silva, Ricardo. “La Celebración de los Tratados. Genealogía y Actualidad Constitucional. En *Anuario Estadístico de Derecho Internacional*. Vol.I, 2001 IIJ-UNAM México, 2001, p291

¹⁹⁸ Ídem

¹⁹⁹ Ídem. pág.309

de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

“Cuando los tratados son aprobados por el Senado, el Ejecutivo no tiene la obligación de ratificarlos en el plano internacional, ni de hacerlo en un plazo determinado. De allí que algunos tratados nunca son ratificados y otros pueden pasar décadas antes de un acto confirmatorio”.²⁰⁰

Así se habla de una supremacía federal en donde la Constitución es jurídicamente, la más importante y, según una reciente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los tratados tienen supremacía a las leyes secundarias, las emanadas de la Constitución. Así la tesis 192-867 denominada “Tratados Internacionales, señala que se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal”, esta tesis obedece a los compromisos de los países contemporáneos y en el plano internacional, sobre todo en tratándose de los derechos humanos.

Por lo que respecta a la Administración Pública Federal, en los artículos 28 fracción 1; 35 fracción XIV y 42 fracción XVII se contienen disposiciones en relación con los tratados, señalando facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores para emitir su opinión sobre la celebración de un tratado o lo conveniente para el país.

Cabe señalar que la mecánica para la elaboración de un tratado internacional reviste aspectos necesarios de conocer. Se inicia con la redacción hasta su entrada en vigor. La redacción incluye las partes señaladas como: A) Título, en donde se menciona a las partes contratantes y la materia del tratado, en el caso de los de carácter bilateral o simplemente la materia en caso de que sean multilaterales. B) Preámbulo, en donde se mencionan las razones para tal

²⁰⁰ Ídem. p. 315

compromiso, los objetivos, principios y medios para lograr su cumplimiento. C) Las Cláusulas Substantivas, referidas a los objetivos del tratado, las cuales no podrán ir en contra de las normas imperativas del derecho internacional y D) Cláusulas Finales, en donde se establecen las disposiciones para su ratificación, entrada en vigor, modificaciones o la resolución de alguna controversia.

La Firma es la forma de expresar formalmente el consentimiento de un Estado para formar parte del tratado internacional, aunque pueda no entrar en vigor.

La Ratificación y adhesión, se refiere a que cuando un Estado forma parte de un tratado para asumir su compromiso se puede dar de diversas maneras: A) Cuando un Estado firma y luego ratifica, dando tiempo a que se someta a la consideración de la legislación interna y autoridad indicada, la aprobación y el permiso para la firma y ratificación. B) Cuando se trata de adhesión se refiere a que un Estado no es miembro originario se da un tiempo establecido con antelación para considerarlo como adherido. C) Cuando la fecha para la firma, ratificación o adhesión es indefinida y D) Cuando queda abierto a la firma y ratificación o adhesión para una determinada región geográfica.

La Reserva, según la Convención de Viena (Art.2, inciso 'd', párrafo1) la reserva es una declaración unilateral hecha por un Estado para excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas disposiciones del tratado en su aplicación en ese Estado, hecho en el momento de su firma, ratificación o adhesión. Estas reservas no pueden ir en contra del objetivo ni el fin del tratado.

Entrada en Vigor, cuando son tratados multilaterales, entra en vigor el tratado en cuanto se firma y se ratifica por un número determinado de Estados Partes en un tiempo preestablecido, en casos de tratados bilaterales entra en vigor cuando los dos Estados firmen y ratifiquen o cuando lo convengan.

Vigencia y terminación, concluye un tratado por: a) cuando el Estado decide retirarse mediante denuncia, b) cuando se cumplieren los objetivos, c) cuando se haya expresado la fecha de terminación con antelación o por consentimiento de las partes, d) cuando surja una nueva norma y que el tratado sea contrario a ella.

Enmiendas y Revisión, en los tratados multilaterales las enmiendas son difíciles de realizar, solamente proceden cuando hayan sido ratificadas por las dos terceras partes de los miembros de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Cuando se trata de los de carácter bilateral, estas no se realizan sino que se hace un nuevo pacto.

Respecto a la Solución de Controversias, éstas se deben resolver de manera pacífica manteniendo la paz y la seguridad internacionales.

Ahora bien, por la necesidad de entender los procesos legales y jurídicos en relación con los derechos de los niños, los cuales han quedado estipulados en los diversos documentos de carácter internacional además de los nacionales, y en el entendido de ubicar en estos planos la necesidad de atender a la niñez para su óptimo desarrollo, veremos enseguida cuáles son esos documentos, llamados instrumentos, que establecen toda una serie de preceptos con diferentes articulados pero que en suma pretenden atender y proteger a niños y niñas.

3.3 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES

Nunca he olvidado las palabras del Dr. José Luis Lemus, académico en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, quien impartía entre otras materias las de “Conocimiento de la Infancia” y “Conocimiento de la Adolescencia”, quien de manera romántica nos señalaba con frecuencia que la “infancia es la etapa más

feliz del ser humano pero no la más hermosa” y la “adolescencia es la etapa más hermosa pero no la más feliz”.

Ahora que he profundizado en el estudio de estas dos etapas en la vida del ser humano, ahora que he tenido la inquietud y la posibilidad de revisar la historia de la humanidad, ahora que con el develamiento de las relaciones familiares, el conocimiento de las diversas formas de pedagogía aplicadas en el sistema educativo formal y no formal, ahora que desde el enfoque de varias disciplinas y con el diálogo y la interacción con otras ciencias, ahora que conozco más la realidad de millones de niños en el mundo, encuentro que mi maestro, el Dr. Lemus no tenía toda la razón. La infancia no siempre es la etapa más feliz, debería serlo sí, pues no hay más deber del niño y de la niña que crecer, formarse y transformarse en un ambiente sano y ciertamente siendo felices a través del juego y de la risa, y para los adolescentes, su vida transcurre en un incierto permanente. Y sin ánimos de generalizar, pero si de señalar como fenómeno amplio la situación de la niñez, diré que fuera de las ciencias de la salud y de la educación, a la niñez poco se le ha tomado en cuenta, poco ha importado.

A estos seres, diferenciados además por su sexo y por tanto con tareas y funciones específicas, se les ignoró en cuanto a la mayoría de los derechos que como seres humanos tienen, considerados como “algo” en transición, cuyo deber único era obedecer al adulto.

A la niñez se le ha educado siguiendo las pautas establecidas desde tiempos remotos prevaleciendo las de conducta basadas en la obediencia, por cuestiones ideológicas, religiosas y de orden económico.

La historia conocida a través, no solamente de cronologías fundamentadas, sino por la literatura, los mitos y las leyendas dan cuenta de la situación de los menores. Y hoy en el mundo globalizado, con la ciencia desarrollada de manera insospechada apenas hace unos años, parece que la situación de los niños y las

niñas es cada vez peor y por ende, con un futuro, si es que lo llegan a tener, incierto. Diariamente encontramos noticias acerca de cientos de ellos que están a punto de morir por la terrible desnutrición que sufren, los desplazados por las guerras o conflictos bélicos causados por cualquier pretexto, los que migran solos o con sus familiares, los que salen de sus hogares por la violencia y las carencias, los que deambulan por las calles haciendo de ellas su casa y su forma de vida, los que ahora nacen en la calle, los que son violados en la casa, la escuela, el claustro, los que venden o se venden para poder sobrevivir, los abandonados en las calles, los que están en situación de desventaja física y mental, los que se encuentran aislados en los hospitales, las cárceles, los internados, los que trabajan a destajo por un mísero salario, los que se encuentran contagiados por el VIH, los que se encuentra presos de las drogas, los que no tienen oportunidades de educación ni de acceso a la salud y menos a la recreación y, un larguísimo etcétera.

Estos actos de barbarie se nos antojan a cuentos de horror, no aceptados por la “civilización”, así encontramos desde tiempos muy remotos lo que hoy también vemos en diversas partes del mundo, la venta de niñas y niños para matrimonio, para prostitución, para trabajos en las minas y en las fábricas, el abandono de las y los recién nacidos por causas de violación o por haber faltado al honor de la familia, por nacer con algún problema congénito y por el grado de pobreza y de ignorancia.

Hoy vemos con espanto, para quienes todavía tenemos la capacidad del asombro, que en China se tiran a la calle o en cualquier sitio a las niñas recién nacidas, pues no valen nada, que en Caracas y en Brasil se matan a los niños pobres, a los que deambulan por las calles abandonados o arrojados a la calle por sus propias familias, en una especie de loca e inhumana cacería, que en Colombia miles de niños trabajan en condiciones inhumanas en las minas, que en diversos países se capturan a los niños y niñas para venderlos como esclavos o para usos sexuales. Y en México, en Chiapas, en Oaxaca y en diversos Estados

de la República Mexicana a las niñas y a las mujeres se les vende para matrimonio, el cual fracasa y además las mujeres-niñas son vejadas constantemente sin que haya algún procedimiento legal para su protección, a los niños y niñas se les viola tanto en sus hogares como en las escuelas, iglesias, en cualquier sitio; se les golpea, humilla, mutila en el lugar que debe ser más seguro y en cualquier otro lugar.

La Convención sobre los Derechos del Niño y la Protección Integral

Ante esta situación, surgen voces que reclaman para los niños y niñas mecanismos de protección jurídica, el tratamiento en este sentido se reducía a la cuestión penal. Ya hemos visto que las propuestas de atención surgen fundamentalmente para atender a los niños en situación de desventaja social, sin embargo la atención diferenciada y dirigida directamente a los niños de forma integral no aparece sino hasta que se proclama en 1989 la Convención de Los Derechos del Niño (CDN) inspirada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948.

Repitiendo a García Méndez, él refiriéndose a los niños y justicia penal, yo a los abandonados y expósitos “La fuerte tendencia a la institucionalización (eufemismo destinado a designar privaciones de libertad de carácter indeterminado), puso inmediatamente en evidencia que la indignación moral de los reformadores, se refería mucho más a los excesos y a la promiscuidad del encierro, dejando intacta una cultura hegemónica se secuestro y segregación de los conflictos sociales”.²⁰¹

Y así lo vemos cuando leemos que durante mucho tiempo se propuso acabar con el Internado Nacional Infantil y nunca se logró, sino hasta que desaparece como responsable de la atención de los niños, la dirección de infancia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, lo cual no quiere decir que el encierro, el cautiverio, la

²⁰¹ García Méndez, Emilio. "Infancia y Derechos Humanos". en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*, Op.Cit. pág. 292

promiscuidad, la deshumanización, la violencia y los malos tratos de los niños, niñas y adolescentes expósitos o abandonados se haya acabado.

La CDN es un instrumento internacional que expresa, reconoce y promueve los derechos humanos de los niños y las niñas, con carácter de obligatoriedad en materia de infancia para los países que la ratifican.

Sin embargo y aunque inspirada en la DUDH, la Convención no especifica lo relativo a los derechos humanos, es una larga lista de los derechos que las niñas y los niños tienen pero no se explicita el concepto de derechos humanos, aunque se entiende y se aclara en el apartado anterior.

¿Qué significan los derechos para estos pequeños seres?, ¿cómo protegerlos?

“Emilio García Méndez ... ha llevado un proceso de definición de los Derechos Humanos de la Niñez... define el proceso como una larga marcha que puede ser resumida como el pasaje de la consideración del menor como objeto de compasión, a la represión del niño adolescente como sujeto pleno de derechos... los límites, sobre todo dos, por un lado la consideración del niño como objeto de protección privilegiada y de control especial y no como sujeto de derechos...”²⁰²

En las primeras declaraciones sobre los derechos humanos, la comunidad mundial reconoció la prioridad que debe recibir la protección a los derechos de la infancia, además por supuesto de respetar los derechos de todas las personas, los niños son un caso especial.

Los niños y las niñas son individuos y tienen la misma categoría que los adultos como miembros del género humano, pero tienen ciertas características que los diferencia, son vulnerables a las condiciones inadecuadas de vida como lo son la pobreza, la carencia de salud, nutrición, vivienda, educación, agua potable,

²⁰² Baratta, Alessandro, Op.Cit. p.319

contaminación del medio ambiente. Estas condiciones y la inadecuada atención a sus satisfactores ponen en peligro el desarrollo físico, mental, emocional y hasta la propia vida de niños y niñas.

Así, las políticas de los gobiernos afectan en diversos grados a los y las niñas. La situación actual, el neoliberalismo y la globalización han llevado a los países en general, y en mayor proporción a los pobres y dependientes a una situación de desesperanza, de empobrecimiento y de mayor deshumanización. Los más afectados son justamente aquellos grupos de mayor vulnerabilidad, los niños y los ancianos. Y estas políticas tienen que ver con el incremento de la pobreza, de la inseguridad, de la ignorancia, poniendo en riesgo el futuro de las naciones.

La pobreza es un término que escuchamos frecuentemente, pero hay que vivirla para saber lo devastador que resulta en la vida de una persona. No puede ser que, teniendo a la vista los efectos de este terrible mal, la presente administración declare que la pobreza está por desaparecer en nuestro país, seguramente será porque las poblaciones en esta situación están a punto de desaparecer de esta vida. En nuestro país más del 54% de la población vive por debajo de los satisfactores que requieren para tener una vida digna, es decir son pobres.²⁰³ Y en nuestro país, cuatro de cada diez habitantes tiene menos de 18 años.

Los cambios en la economía mundial y sus efectos en los países dependientes, como el nuestro, ha llevado a la pauperización de miles de familias, lo cual ha obligado al abandono de las zonas rurales y al incremento de las zonas urbanas para poder subsistir. Todos sufren pero más los niños, las familias se ven destruidas, la violencia se incrementa, una de las manifestaciones más evidentes de la pobreza de las zonas urbanas es la presencia de niños y niñas en las calles pidiendo limosna, vendiendo chicles, limpiando parabrisas, trabajando de payasos o malabaristas frente a los automóviles, cuando no siendo usados por sus mismos

²⁰³ según informe de SEDESOL en 2002

padres u otras personas para asaltar y robar, para prostituirse, usados para la pornografía y luego desechados.

Ante la situación de vulnerabilidad y exposición de peligro de niños y niñas, surgen durante el siglo XX las primeras disposiciones por parte de organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización Internacional del Trabajo para que los Estados Partes consideren los acuerdos y lleven a cabo las disposiciones establecidas en los Convenios a favor de los intereses de los niños y las mujeres.

Las Declaraciones como instrumentos internacionales no generan obligaciones entre las partes, son principios universales importantes que quedan en declaraciones de buena intención, por ello, al no contemplar como sucede con las convenciones o tratados la fuerza coercitiva, sus principios quedan pendientes en cuanto a su plena efectividad y cumplimiento.

En este sentido, entre los instrumentos universales de carácter declarativo y en relación con los derechos de los niños, se encuentran los siguientes:

Instrumentos Internacionales, ONU, OEA, OIT.

Los Instrumentos Internacionales han sido elaborados con el concurso de los Estados Parte de las diversas organizaciones mundiales, tales como Naciones Unidas y la de los Estados Americanos.

En este punto señalo los instrumentos que tienen que ver con la defensa y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en diversas áreas.

Naciones Unidas:

1. Declaración de Ginebra promulgada en 1924 por la Unión Internacional de Socorro de la Infancia y adoptada por la V asamblea de la Sociedad de las Naciones, con ella se inicia el proceso de reconocimiento de los derechos de los niños. Consta de cinco principios de protección y bienestar de los niños:

- Contar con condiciones aptas para su desarrollo físico y espiritual;
- Remediar los grandes padecimientos de la niñez;
- Recibir prioritariamente ayuda en toda calamidad;
- Tener protección contra toda clase de explotación;
- Acceder a educación orientada a fomentar sus cualidades.

2. Declaración Universal de los derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la asamblea de General de la ONU. Resolución 217 A (III). Diciembre 10 de 1948. En esta Declaración los artículos 25 inciso 2 y el 26 inciso 3 señalan respecto a los niños, la protección y cuidados especiales a los niños por parte de sus padres sean nacidos dentro o fuera de matrimonio así como el derecho a la protección social y la libertad de los padres a escoger el tipo de educación que habrá que darle a los hijos.

3. Declaración de los Derechos del Niño. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. Resolución 1386 (XIV).

Cinco son los considerandos de la Declaración, los dos primeros fundamentados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tres últimos en relación específica con los niños, en el primero de ellos se habla de su inmadurez física y mental por lo que necesita de protección y cuidados especiales, protección especial legal antes y después de nacimiento.

La segunda se remite a la Convención de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño reconocida en los otros instrumentos internacionales interesados en el bienestar del niño. Y el último que se refiere a que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle.

Son diez los principios de esta Declaración:

- Los derechos enunciados serán reconocidos a todos los niños sin excepción ni distinción alguna o condición ya sea del propio niño o de su familia;
- Gozar de protección especial y disponer de los servicios dispensados por ley y por otros medios que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, en plena libertad y dignidad;
- Tener derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad;
- Gozar de los beneficios de la seguridad social. Tanto él como su madre tienen derecho a cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. Derecho a la alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados;
- El niño física o mentalmente impedido debe recibir el tratamiento, la educación y los cuidados especiales que requiera su caso particular;
- Para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad necesita amor y comprensión de ser posible bajo la responsabilidad de sus padres. Salvo circunstancias excepcionales no debe separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades tienen la responsabilidad de cuidar a los niños que carezcan de familia;

- Recibir educación gratuita, por lo menos en la etapa elemental. El interés superior debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación. Disfrutar de juegos y recreación acordes con los fines de su educación;
- Figurar entre los primeros que reciben protección y socorro, en todas las circunstancias;
- Protección contra todas las formas de abandono, crueldad y explotación. No trabajar antes de la edad mínima adecuada, ni en actividades que perjudiquen su salud o su educación o impidan su desarrollo físico, mental o moral;
- Recibir protección contra prácticas de discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universales.²⁰⁴

Esta Declaración está limitada porque no se concibió como un mecanismo vinculatorio y no señala la edad límite para considerar el término niño, ni señala los derechos políticos. Sin embargo, es un antecedente fundamental para la Convención de los Derechos del Niño de 1989, Por primera vez se habla del Interés Superior del Niño (enfoque que se analizará más adelante), así como de la responsabilidad de la familia, las autoridades y la sociedad en general. Recordando los trabajos hechos en México respecto a los niños huérfanos y expósitos, señalados en el primer capítulo, también se hace hincapié en la responsabilidad de la familia, de las autoridades y de la sociedad civil, e igualmente se protegió a los niños desde el periodo prenatal.

4. Convención Internacional para la represión de la Trata de Mujeres y Menores, ésta data de 1921, sus objetivos están en relación con las recomendaciones para tomar medidas para:

²⁰⁴ UNU. *Declaración de los Derechos del Niño*. Documento de Naciones Unidas. Nueva York

Buscar y castigar a los individuos que se dediquen a la trata de menores de uno y otro sexo; castigar los intentos de infracciones, y en caso de que no existiesen convenios de extradición entre ellas, tomar todas las medidas que estuvieren a su alcance para la extradición de los individuos convictos de infracciones.

Las medidas adoptadas por México respecto a esta Convención fueron, si es que fueron, inútiles, dada la situación de miles de niños y niñas dedicados a la prostitución, usados en la pornografía y corrupción sexual.

5. Protocolo que modifica el Convenio para la Represión para la Trata de Mujeres y niños, de 1921, firmado por México en noviembre de 1947, Vigente

Su objetivo fue el atribuir fuerza legal a las enmiendas hechas al Convenio para la Represión para la Trata de Mujeres y Niños.

6. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo final, de 1950

Objetivo: Las Partes en el Convenio se comprometen a castigar a toda persona que para satisfacer las pasiones de otra, en cuanto a promover y explotar a las personas en la prostitución por lo que señaló que se debería castigar a quien mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participara en su financiamiento, dar o tomar en arriendo un local o edificio para explotar la prostitución.

Al respecto México informó que exceptuando los Códigos Penales de las entidades Federativas de Baja California y Chihuahua, todos los demás tipifican los delitos de corrupción y trata de menores. Que se reformó la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social, aumentando las penas a quienes financien y apoyen actividades como la prostitución de menores y pornografía infantil. En 1996 se publicó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la cual

establece que las penas aumentarán hasta en una mitad cuando se utilice a menores de edad e incapaces en la comisión de delitos contemplados en la Ley, se encuentra contemplado el tráfico de menores. El DIF presentó en Plan de Acción Interinstitucional para prevenir, atender y erradicar la explotación sexual comercial de menores. Se creó la Comisión Nacional Interinstitucional para erradicar la explotación sexual de los menores.

7. Declaración de los Derechos del Niño. Aprobada por Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre 29 de 1959.

En esta Declaración se menciona que el niño disfrute de derechos tales como: protección especial y disponer de oportunidades y servicios para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y de dignidad; tiene derecho a un nombre y a una nacionalidad; derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social y derecho a recibir educación. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

8. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia de Menores. Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas resolución 40/33 en 1985.

En esta se señala que los Estados Miembros procurarán en atención a sus respectivos intereses generales, promover el bienestar del menor y de su familia.

Se esforzarán por crear condiciones que garanticen al menor una vida significativa en la comunidad fomentando, durante el periodo de edad en que el

menor es más propenso a un comportamiento desviado, un proceso de desarrollo personal y educación lo más exento del delito y delincuencia posible.

Los servicios de justicia de menores se perfeccionarán y coordinarán sistemáticamente con miras a elevar y mantener la competencia de sus funcionarios, e incluso los métodos, enfoques y actitudes adoptados.

México informa de acuerdo con los compromisos asumidos ante estas reglas mínimas que en las disposiciones contenidas en los Artículos 14, 16, 18 103 y 107 de las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, ya se garantiza la seguridad jurídica en la impartición de justicia a menores. Asegura que el 20 de agosto de 1993, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de los centros de diagnóstico y de tratamiento para menores y el Acuerdo por el cual se delega en el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación la facultad de establecer los lineamientos técnico jurídicos para el funcionamiento de la unidad de defensa de los menores, y para supervisar la aplicación de los mismos. Posteriormente, esta facultad quedó a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, de conformidad con el Reglamento Interior de esa Secretaría.

9. Declaración sobre los principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la Colocación en los Hogares Guarda, en los planos Nacional e Internacional de 1986.

Esta declaración proclama principios respecto del bienestar general de la familia y del niño, la colocación en hogares de guarda y la adopción principalmente.

Las medidas adoptadas por México para lograr la armonización entre la legislación federal y local con los organismos internacionales, a este respecto señala que se reformó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando lo siguiente: “los niños y las niñas tienen derecho

a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. Que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. Que el Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. Que se reformaron los Códigos Civiles del Distrito Federal y de 29 Entidades Federativas en materia de adopción, reconociendo únicamente la adopción plena. Que el Reglamento de adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el Diario Oficial de la Federación, establecen los requisitos que deben reunir las personas interesadas en adoptar a un menor, además de los establecidos en la legislación nacional vigente.

10. Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

Esta Convención se lleva a cabo en el marco de las Naciones Unidas y se realiza gracias al trabajo impulsado por Polonia después de la promulgación de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Se buscaba un instrumento internacional vinculatorio y con fuerza coercitiva para su cabal cumplimiento por los Estados Partes. Forma parte de la llamada Doctrina de Naciones Unidas de Protección Integral a la Infancia, que además de estar integrada por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) comprende:

Los Protocolos Facultativos de la Convención, sobre: a) la participación de los niños en conflictos armados y b) la Venta de Niños y la Prostitución y la Pornografía Infantil (aprobadas en mayo del 2000 y aprobadas por el Senado en diciembre del 2001).

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, de 1985

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, de 1988

Reglas de 1988 que se basan en mantener al menor en contacto con su familia y comunidad, respetando su dignidad y buscando eliminar el tratamiento arbitrario.²⁰⁵

En México entra en vigor el 21 de octubre de 1991.

Este es el primer instrumento internacional en donde ya se menciona el concepto de niño: “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”, también se reconoce la necesidad de atender a los derechos de la infancia a la asistencia y cuidados especiales, la necesidad del apoyo internacional para el mejoramiento de la vida de los niños en todos el mundo, con énfasis a los países en vías de desarrollo.

La Convención se encuentra compuesta por catorce párrafos (en donde se establecen principios tomados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), 54 artículos, en los primeros 41 se habla de los derechos de los niños y los restantes se refieren a las disposiciones para su aplicación, la forma de verificar el cumplimiento y las condiciones para su entrada en vigor.

Es importante señalar que en el articulado relativo a las disposiciones para su aplicación, se señala entre otros aspectos, las disposiciones para que los Estados Partes se comprometan a difundir la Convención, crear un Comité encargado de vigilar su cumplimiento así como la obligación de los Estados Partes de presentar un informe de los avances en el cumplimiento de la misma. Además es importante señalar que esta Ley señala a los Estados Parte a respetar los derechos enunciados en ella, asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin

²⁰⁵ Cuevas, Rodríguez Gilda Op.Cit. p.50

distinción alguna, independientemente de la raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, actividades, opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Es importante señalar que con esta ley internacional se establece, por primera vez, una nueva concepción jurídica garantista en las legislaciones de menores en América Latina, toda vez que todos los países de la región han ratificado dicha Convención, sin que esto quiera decir que hayan realizado adecuaciones a la adecuación de la legislación nacional. De esta manera, Emilio García Méndez señala que “la vigencia simultánea de dos leyes, que regulando el mismo tema, resultan de naturaleza antagónica”.²⁰⁶

Con esta Convención se cuestiona la todavía vigente doctrina de la situación irregular que considera a los niños incapaces de asumir responsabilidades por sus actos. “...esta doctrina no significa otra cosa que legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad. Definido un ‘menor’ en situación irregular [...], se exorcizan las deficiencias de las políticas sociales, optándose por soluciones de naturaleza individual que privilegian la institucionalización o la adopción”.²⁰⁷

Tal doctrina crea distinciones entre los niños que tienen cubiertas sus necesidades y niños con necesidades básicas insatisfechas por lo tanto, en situación irregular, a éstos últimos, el sistema tiende a judicializar e institucionalizar cualquier problema vinculado con su condición de menores.

²⁰⁶ García, Méndez Emilio. *Infancia y Derechos Humanos*. Op.Cit. p.299

²⁰⁷ Ídem. p 298

Según García Méndez los rasgos centrales de las legislaciones minoristas latino americanas constituyen la esencia de la llamada doctrina de la situación irregular, y menciona como los más importantes:

- a. Estas leyes presuponen la existencia de una profunda división al interior de la categoría infancia: niños –adolescentes y menores, (entiéndase por éstos últimos el universo de los excluidos de la escuela, la familia, la salud, etcétera). En consecuencia, estas leyes que son exclusivamente de y para los menores tienden objetivamente a consolidar las divisiones aludidas dentro del universo de la infancia.
- b. Centralización del poder de decisión en la figura del juez de menores con competencia omnimoda y discrecional.
- c. Judicialización de los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, con la clara tendencia a patologizar situaciones de origen estructural.
- d. Impunidad para el tratamiento para los conflictos de naturaleza penal. Esta impunidad se traduce en la posibilidad de declarar jurídicamente irrelevante los delitos graves cometidos por adolescentes pertenecientes a los sectores sociales medio y alto.
- e. Criminalización de la pobreza, disponiendo internaciones que constituyen verdaderas privaciones de la libertad, por motivos vinculados a la mera falta o carencia de recursos materiales.
- f. Consideración de la infancia, en la mejor de las hipótesis como objeto de protección.
- g. Negación explícita y sistemática de los principios básicos y elementales del derecho, incluso de aquellos contemplados en la propia Constitución Nacional como derecho de todos los habitantes.
- h. Construcción sistemática de una semántica eufemística que condiciona el funcionamiento del sistema a la no verificación empírica de sus consecuencias reales”.²⁰⁸

²⁰⁸ Ídem pág. 296,297

Y continúa diciendo que “por medio de esta doctrina jurídica, que en realidad poco tiene de doctrina y nada de jurídica, los jueces pueden declarar en situación irregular al niño o adolescente que enfrente dificultades – nunca definidas taxativamente – independientemente que las mismas puedan (ej, adolescente infractor) o no (ej, niño víctima de abusos o malos tratos) ser atribuidas a su voluntad”.²⁰⁹

A pesar de que tal doctrina es considerada como obsoleta tanto por los organismos no gubernamentales como por los mismos gobiernos, todavía persiste; el mismo autor señala que esta situación se debe fundamentalmente por tres aspectos: el conservadurismo jurídico-corporativo “producto de una extraña combinación de omnipotencia e ignorancia... dado el carácter ilimitado de la competencia judicial, cualquier modificación, produciría un recorte en las facultades existentes. En este caso si las facultades jurídicas son omnímodas, la acción de un buen juez subsanaría todos los defectos normativos, convirtiendo a la reforma de la ley en superflua y hasta peligrosa”.²¹⁰ La segunda se refiere al “decisionismo administrativo la cual parte de un cálculo político coyuntural, apoyada en el supuesto de la mayor eficacia y poder de acción directa de la esfera administrativa, desprovista de las trabas y formalidades propias del sector judicial... posición típica de muchos organismos gubernamentales responsables de la ejecución de programas y políticas de protección especial; y la tercera, referida a los grupos no gubernamentales que atienden o trabajan directamente con la infancia en situación de riesgo de manera especial, los cuales trabajan desconectados de la condición jurídica de la infancia e ignorando la importancia de la ley “Muchos de estos grupos, parten de la dicotomía falsa y reduccionista, según la cual la ley es asunto del gobierno y de los jueces, mientras los niños serían un problema de las ONG”.²¹¹

²⁰⁹ Ídem. pág 296,297

²¹⁰ Ídem. p. 300

²¹¹ Ídem. p. 301

La Convención acoge una nueva doctrina, la de Protección Integral y reconoce al niño como sujeto de derecho. Así nace una nueva rama jurídica basada en tres aspectos:

1. el interés superior del niño entendida como la premisa bajo la cual se debe interpretar; integrar y aplicar la normativa de la niñez y de la adolescencia que constituye un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños;
2. el menor de edad como sujeto de derecho reconociendo sus derechos humanos básicos como los propios de su condición de niños y
3. el ejercicio de los derechos fundamentales y su vínculo a la autoridad parental cuyo fin es procurarle la protección y los cuidados indispensables para garantizar su desarrollo integral.

Es un derecho fundamental para los niños ser protegidos y orientados hasta alcanzar su autonomía.

“...Este nuevo paradigma, posibilita repensar profundamente el sentido de las legislaciones para la infancia, convirtiéndolas en instrumentos eficaces de defensa y promoción de los derechos humanos específicos para todos los niños y adolescentes. La ruptura con la vieja doctrina es evidente”.²¹²

Esta doctrina presenta rasgos específicos en las nuevas legislaciones: “Sin ignorar la existencia de profundas diferencias sociales, las nuevas leyes se proponen como un instrumento para el conjunto de la categoría infancia y no solo para aquellos en circunstancias especialmente difíciles; Se jerarquiza la función judicial, devolviéndole su misión específica de dirimir conflictos de naturaleza jurídica. En las legislaciones más avanzadas de este tipo, no solo se prevé la presencia obligatoria de abogado, sino que además se otorga una función importantísima de control y contrapeso al Ministerio Público; Se desvinculan las situaciones de mayor

²¹² Ídem. p.305

riesgo, de patologías de carácter individual, posibilitando que las deficiencias más agudas sean percibidas como omisiones de las políticas sociales básicas. No es más el niño o el adolescente que se encuentra en situación irregular, sino la persona o institución responsable por la acción u omisión; Se asegura jurídicamente el principio básico de igualdad ante la ley. En el tratamiento de casos de naturaleza penal, se sustituye el binomio impunidad arbitrariedad por el binomio severidad-justicia; Se eliminan las internaciones no vinculadas a la comisión de delitos o contravenciones; Consideración de la infancia como sujeto pleno de derechos; Incorporación explícita de los principios constitucionales relativos a la seguridad de la persona, así como los principios básicos del derecho contenidos en la Convención y la tendencia progresiva de la eliminación de eufemismos falsamente tutelares, reconociéndose explícitamente que la ‘internación’ o la ‘ubicación institucional’ (solo por dar dos ejemplos) según consta en las Reglas de las Naciones Unidas para los jóvenes privados de libertad, constituye una verdadera y formal privación de libertad”.²¹³

Esta nueva doctrina se fundamenta en cuatro instrumentos: la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia –Reglas de Beijing (1985)-, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de la Libertad –Reglas de Tokio (1990)- y Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia Juvenil –Directrices de Riad (1990)-.

Es así que, durante la última década, se configuró este nuevo escenario doctrinal, la protección integral, basado en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo fundamento es el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho. Cabe señalar que los niños no deben ser considerados como objeto de protección segregativa sino como sujetos de pleno derecho, recibir protección integral, gozar de los mismos derechos que los adultos además de un grupo de

²¹³ Ídem. p.305-306

derechos específicos que se les otorga por la particularidad de que se encuentran en desarrollo, adoptar medidas de protección.

Las medidas adoptadas por México para armonizar plenamente la legislación federal y local con los compromisos internacionales en relación con la Convención son:

a) Las mismas disposiciones en cuanto a las normas para el funcionamiento de los centros de diagnóstico y tratamiento para menores.

b) Acuerdo del 6 de junio de 1995 para crear la Agencia del Ministerio Público Federal Especial para la Atención de personas con discapacidad mental y se le adscribe a la agencia del Ministerio Público Federal Conciliador.

c) Por acuerdo del 8 de mayo del 95 se crea el Comité Nacional de Lactancia Materna.

d) La ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el D.F. del 27 de mayo de 1996, enuncia los giros comerciales que requieren licencia de funcionamiento, entre los cuales se encuentran: venta de bebidas alcohólicas, juegos mecánicos y de video, servicios de entretenimiento, así mismo contiene disposiciones relativas al acceso de menores de edad a billares y la clausura para los establecimientos que vendan bebidas alcohólicas a menores de edad.

e) En noviembre de 1996 se publica la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la cual se establece que las penas se aumentarán cuando se utilice a menores de edad e incapaces en la comisión de los delitos contemplados por dicha ley, entre los cuales se encuentra el tráfico de menores.

f) A partir de 1997, el Plan PROGRESA aporta apoyos para la educación, la atención básica a la salud y para el consumo alimenticio

g) En febrero de 1997 el Estado de Morelos establece la Ley para el Desarrollo y la Protección del Menor

h) En mayo de 1997 se publica en el Estado de Zacatecas la Ley de los Derechos del Niño.

i) En mayo de 1998 se publica el convenio de Colaboración entre la Procuraduría General de la República y el DIF en el que acuerda establecer un programa de Capacitación para los Agentes del Ministerio Público especializados en la atención de los menores y personas con discapacidad.

j) En febrero de 1998 se expide en Oaxaca por el que se reforman diversos artículos de la Ley Estatal de Educación, Ley Estatal de Salud, Código Penal, Código Civil y Código de Procedimientos Civiles del Estado con el objeto de garantizar condiciones que propicien una sociedad más justa e igualitaria, así como erradicar prácticas como son la violencia intrafamiliar y el maltrato a niñas y niños.

k) En agosto de 1998 en el Estado de Nayarit se instala el Comité Estatal de Sistema de Seguimiento y Vigilancia de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

l) En septiembre de 1998 se publica en el Estado de Veracruz, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar y la Ley de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas. En ésta se incorpora en sus disposiciones generales la protección a la familia como base de la sociedad y las obligaciones de los padres hacia sus hijos.

m) En octubre de 1998, se publica en la Ciudad de Oaxaca la instalación del Comité Estatal de Sistema de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

n) En noviembre de 1998, se publica en Querétaro la creación del Comité Estatal de sistema de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

o) En abril de 1999 Colima suscribe un convenio para el establecimiento del Comité para el Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

p) En el mismo año en el Estado de Guerrero se crea el mismo Comité

q) En enero del 2001 se crea la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres el cual tiene a su cargo la promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y las niñas

r) En enero del 2000 se crea la Ley de los Derechos de los niños y las niñas del Distrito Federal.

s) En abril del 2000 se publica la Ley para la Protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

t) En julio del 2001 se crean el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el Programa Nacional a favor de la Infancia.

u) En noviembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Reforma al Artículo 68 de la Ley General de Población, con la cual los extranjeros no deben comprobar su legal estancia en el país cuando se trate de registros de nacimiento en tiempo y forma.

v) Además se reforman la Ley General de Salud, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles de los Estados de México, Guerrero, San Luis Potosí, Sonora, Nuevo León y Veracruz con fin de desarrollar programas para evitar la violencia intrafamiliar, el reconocimiento de los hijos y el derecho de audiencia de los menores. El Código Federal de Procedimientos Penales, califica como graves: la corrupción de menores o incapaces, la pornografía infantil y la explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal. Agrega un capítulo relativo al procedimiento para los menores.

w) En diciembre de 1991, se publica la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura..... la organización de cursos de capacitación al personal de la procuración de justicia para fomentar el respeto a los Derechos Humanos.

x) En Febrero de 2001 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública para la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento interno o externo de los menores infractores.

De esta manera el Estado Mexicano inicia con el cumplimiento de lo establecido en la Convención, en la cual se especifica como uno de los más importantes acuerdos el Derecho a tener derechos y adoptar medidas necesarias para cumplirlos. Sin embargo, los niños, las niñas y los adolescentes siguen siendo vulnerables a las políticas económicas principalmente además de a la falta de una política pública que realmente haga que se cumplan cada uno de los acuerdos que México se ha comprometido a cumplir y a pesar de haber establecido una importante cantidad de acciones a favor de los derechos de la niñez todavía estamos lejos de garantizarle a los niños, a las niñas y a los adolescentes sus derechos. Muchos son los Estados de la República que todavía no contemplan leyes de protección a los niños, niñas, adolescentes, mujeres, ancianos, medio ambiente, etcétera.

11. 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. Mayo 25 del año 2000.

En este se establece que los Estados Partes prohibirán la venta de niños la Prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Al respecto México ha informado que: en este sentido fueron aprobadas las reformas al Código Penal desde 1998 en materia de corrupción y explotación sexual de menores. Se reformó la ley que Establece las Normas mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados buscando aumentar las penas a quienes financien y apoyen actividades como la Prostitución de menores y la pornografía infantil. El DIF presentó un Plan de Acción Interinstitucional para prevenir, atender y erradicar la explotación sexual comercial de menores. Se creó la Comisión Nacional Interinstitucional para erradicar la explotación sexual de menores integrada por: SRE, SEGOB, SS, SECTUR, DIF, PGR, CONMUJER, CND, CNDHDF, el poder legislativo ONG´s y UNICEF.

12. Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados. Mayo 25 del año 2000.

En este Protocolo se especifica que los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades.

En Abril del 2000 México publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la protección de las niñas, niños y los adolescentes, donde establece el derecho del niño a ser protegido cuando se vean afectados por conflictos armados en su integridad, en su libertad, y contra el maltrato y abuso sexual.

13. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de la Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Noviembre 15 del año 2000 (no está en vigor).

Los fines de este Protocolo son:

- a) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y a los niños.
- b) proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos y
- c) promover la cooperación entre los Estados Partes para lograr los fines

Organización de los Estados Americanos:

1. Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

Octubre 25 de 1980 y adoptado por México en 1991.

La finalidad de esta Convención:

- a) garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado Contratante
- b) velar porque los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados Contratantes se respeten los demás Estados Contratantes.

México señala en las medidas llevadas a cabo fueron adaptar la legislación federal y local con los compromisos internacionales, que es la Procuraduría General de

la República por conducto de la Oficina Central Nacional INTERPOL-México quien da cumplimiento a los compromisos previstos en este Instrumento.

2. Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores de mayo de 1984.

Su objetivo es asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también objeto de esta Convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda de sus titulares.

Las acciones que México señala al respecto fueron:

a) la reforma al artículo 68 de la Ley General de Población, en donde los extranjeros no deberán comprobar su estancia legal en el país cuando se trate de registros de nacimiento en tiempo y de defunción.

b) Se reformaron los artículos de los Códigos Civiles en materia de adopción reconociendo únicamente la adopción plena.

c) El Reglamento de adopción de Menores del DIF Nacional (1999) señala los requisitos que deberán reunir las personas interesadas en adoptar a un menor además de los establecidos por la legislación nacional vigente.

d) la Junta de Gobierno aprobó el manual de procedimientos de adopción tendiente a homologar normas de adopción de cada Entidad de la República Mexicana. Sin embargo, los Estados de Michoacán, Chiapas y Tlaxcala carecen de la figura jurídica de la adopción plena.

3. Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. De Julio de 1989

Su objetivo es la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte.

La convención se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales

Las medidas adoptadas por México para armonizar han sido:

- a) en abril del 2000 se reformó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando lo siguiente: “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
- b) los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos
- c) el Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.
- d) en mayo del 2000 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas para el Distrito Federal en materia de alimentos
- e) en febrero de 1997 se publicó en el periódico oficial del Estado de Morelos la Ley para el Desarrollo y la Protección del Menor.

f) La Secretaría de Relaciones Exteriores ha celebrado convenios de coordinación con los Estados en materia de adopciones, pensiones alimenticias y restitución de menores a través de las Secretarías Generales de Gobierno, de las oficinas del DIF estatales y de las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas.

4. Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, de Julio de 1989.

Tiene por objeto asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que habiendo sido trasladados legalmente hubieran sido retenidos ilegalmente. También hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de los titulares.

5. Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. Mayo de 1993

Su propósito es:

a) establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el Derecho Internacional.

b) instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respeto a dichas garantías y, en consecuencia, prevenga la sustracción, la venta o el tráfico de niños.

c) asegurar el reconocimiento con los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con el convenio.

d) la Convención se aplica cuando un niño con residencia habitual en un Estado Contratante (Estado de origen), ha sido, es o va a ser desplazado a otro Estado contratante (Estado de recepción), bien después de su adopción en el Estado de origen por cónyuges o por una persona con residencia habitual en el país de recepción, bien con la finalidad de realizar tal adopción en el Estado de recepción o el Estado de origen.

Las acciones tomadas por México para armonizar han sido:

a) se reformaron los Códigos Civiles del DDF y de 29 entidades federativas en materia de adopción, reconociendo únicamente la adopción plena.

b) las relativas a la Secretaría de Relaciones Exteriores y el convenio de cooperación con INTERPOL en materia de adopciones.

6. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, de marzo de 1994 (no está en vigor). Se encuentra pendiente el depósito del instrumento de ratificación del Gobierno Mexicano para su entrada en vigor. Aún no se designa a la autoridad que estará a cargo de la ejecución de este instrumento, DIF o PGR.

El objetivo de este instrumento es la protección de los derechos fundamentales y el interés superior del menor, es la prevención y la sanción del tráfico internacional de menores, así como la regulación de los aspectos civiles y penales del mismo.

Los propósitos:

a) asegurar la protección del menor en consideración de su interés superior

b) instaurar un sistema de cooperación jurídica entre los Estados Parte que consagre la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como

adoptar las disposiciones legales y administrativas en la materia con éste propósito

c) asegurar la pronta restitución del menor víctima del tráfico internacional al Estado de su residencia habitual teniendo en cuenta el interés superior del menor

Organización Internacional del Trabajo

1. Convenio 6. Convenio Referente al trabajo Nocturno de los Niños en la Industria Noviembre 29, 1919. no está en vigor. Denunciado en virtud de la ratificación del Convenio N° 90 relativo al trabajo nocturno de los niños en la industria.

Su objetivo es prohibir el trabajo nocturno a menores de 18 años de edad, ya sea en industrias públicas o privadas. No se prohibirá a mayores de 16 años de edad empleadas en industrias que por razones de su naturaleza deban continuarse en los tres turnos como en hornos de hierro y acero, fábricas de vidrio, de papel, ingenios de azúcar y reducción del mineral del oro.

México señala que la Ley Federal del Trabajo cumple con estas disposiciones.

2. Convenio 90. Convenio Internacional del Trabajo relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria. Julio 10, 1948. Vigente

Los señalamientos:

a) Queda prohibido emplear durante la noche a personas menores de 18 años en empresas industriales, públicas o privadas, o en sus dependencias

b) La autoridad competente, previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar el empleo, durante la noche, a los efectos de aprendizaje y de la formación profesional, de personas que hayan

cumplido 16 años y tengan menos de 18, en determinadas industrias u ocupaciones que el trabajo debe efectuarse de noche.

c) Deberá concederse a los menores que, en virtud del párrafo anterior, estén empleados en trabajos nocturnos un periodo de descanso de trece horas consecutivas, por lo menos comprendido entre dos periodos de trabajo.

d) Cuando la legislación del país prohíba a todos los trabajadores el trabajo nocturno en las panaderías, la autoridad competente podrá sustituir para las personas de 16 años cumplidos, a los efectos de su aprendizaje o formación profesional, el intervalo de siete horas consecutivas, por lo menos, entre las 10 de la noche y las 7 de la mañana.

Reserva: La ley federal del Trabajo en su artículo 19 establece que tendrán capacidad jurídica para celebrar contratos de trabajo los menores de edad que tengan 16 años cumplidos, en tanto que el Convenio establece la edad de 18 años, el Gobierno de México ratificó el Convenio con la reserva relativa a la edad límite para el trabajo nocturno en la industria, edad fijada en la legislación.

3. Convenio 7. Convenio que fija la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo. Junio de 1920 (no está en vigor). Denunciado en virtud de la ratificación del Convenio N° 58 que fija la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo.

4. Convenio 58. Convenio Internacional del Trabajo por el que se fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños la Trabajo Marítimo. Octubre de 1936.

Para efectos de este Convenio:

Los niños menores de quince años no podrán prestar servicios a bordo de ningún buque, a excepción de aquellos en los que estén empleados únicamente los miembros de una misma familia.

La Legislación nacional podrá autorizar la entrega de certificados que permitan a los menores de catorce años de edad, por lo menos, ser empleados cuando una autoridad escolar u otra autoridad apropiada, designada por la legislación nacional, se cerciore de que este empleo es conveniente para el niño, después de haber considerado debidamente su salud y sus estado físico, así como las ventajas futuras e inmediatas que el empleo pueda proporcionarle.

Al efecto el Gobierno Mexicano señala que:

a) El Convenio es compatible con la Constitución Política Federal, las legislaciones secundarias y las prácticas institucionales del Gobierno mexicano.

b) en 1998, el Gobierno elaboró el Proyecto de un Plan de acción para el Desaliento y la Erradicación del Trabajo Infantil que contempla cuatro líneas de acción: desalentar a los menores que se encuentran por debajo de la edad legal; desincorporación de menores que se encuentren realizando actividades laborales; regulación, protección y vigilancia del trabajo infantil y procuración y administración de justicia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que se debe hacer modificaciones a la Ley Federal del Trabajo a efecto de duplicar la penalización del patrón que viole las normas relativas al trabajo de menores, así como puntualizar los trabajos restringidos a este sector. Así como hacer las

modificaciones a la legislación federal y estatales para que se tipifique como delito el trabajo de menores de 16 años.

5. Convenio 16. Convenio Internacional del Trabajo Relativo al Examen Médico Obligatorio de los Menores Empleados a Bordo de Buques. Octubre de 1921.

Este convenio establece que las personas menores de 18 años de edad no podrán ser empleadas a bordo, salvo en los buques en que solo estén empleados los miembros de una misma familia, sin previa presentación de un certificado médico que pruebe su aptitud para dicho trabajo, firmado por un médico reconocido por la autoridad competente.

6. Convenio 112. Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Trabajo de los Pescadores. Junio 1959

Su propósito es que los niños menores de quince años no podrán prestar sus servicios a bordo de ningún barco de pesca. Podrán trabajar, solamente, cuando se encuentren de vacaciones escolares y las actividades no le sean perjudiciales, no sean nocivas para su salud y que no originen la inasistencia a la escuela; Que no tengan como propósito algún beneficio comercial. Incluye las mismas características que el empleo de niños menores de catorce años que las señala el convenio referido al trabajo marítimo.

7. Convenio 123. Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Trabajo Subterráneo en las Minas. Junio de 1965.

Sus propósitos son:

a) Las personas menores de 16 años no deberán ser empleadas ni trabajar en la parte subterránea de las minas.

b) Todo miembro que ratifique el presente Convenio deberá especificar la edad mínima en declaración anexa a la ratificación

8. Convenio 124. Convenio Internacional del Trabajo Relativo al Examen Médico de Aptitud de los Menores para el Empleo de Trabajos Subterráneos en Minas. Junio de 1965.

Las disposiciones del Convenio relativas al empleo o trabajo subterráneo en las minas cubren el empleo o trabajo subterráneo en las canteras. Para el empleo subterráneo en las minas de personas menores de 21 años deberá exigirse un examen médico completo de aptitud y posteriormente exámenes periódicos a intervalos que no excedan de un año

9. Convenio 182. Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Junio de 1999 (no está en vigor).

Propósitos:

a) los gobiernos se comprometen a actuar inmediatamente en pro de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

b) todos los niños menores de 18 años quedan protegidos de las peores formas de trabajo infantil.

c) la eliminación de las peores formas del trabajo infantil implica la eliminación de, La esclavitud y el trabajo forzoso; la participación de los niños en los conflictos armados; la Prostitución y explotación sexual de niños; la utilización de niños en el tráfico de estupefacientes; cualquier trabajo peligroso que pueda perjudicar la seguridad y la salud moral y física de los niños.

d) los gobiernos se comprometen a definir un programa de acciones nacionales, después de consultar a las organizaciones sindicales y patronales, así como otros grupos involucrados, como los niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil y sus familias.

e) los gobiernos deben hacer todo lo posible para que aplique el Convenio y establecer sanciones en caso de incumplimiento.

f) los gobiernos se comprometen a prevenir a los niños de las peores formas de trabajo infantil, ayudarlos y garantizar a las víctimas la reinspección social cuando pierdan su empleo.

Este Convenio no ha sido ratificado por México aduciendo que la legislación nacional requiere de modificaciones referentes a:

a) actividades peligrosas como las relativas a abusos psicológicos o físicos o las que se desarrollen a diversas alturas.

b) la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la definición de medidas aplicables, así como en la determinación de las actividades consideradas en el Convenio (inciso d del artículo y artículo 4) relativas al trabajo o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probado que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

c) la designación de una sola autoridad competente responsable de la aplicación del Convenio

d) que las autoridades tengan atribuciones en materia de identificación de los niños que están particularmente expuestos a riesgos y en la situación particular de las niñas.

Existen además 11 Convenios que no han sido ratificados por México, ya que son incompatibles con la legislación nacional. Estos tienen que ver con:

- la edad mínima de los menores en la industria;
- la edad de admisión de los niños el trabajo agrícola
- la indemnización por enfermedades profesionales
- edad de admisión a los trabajos no industriales
- edad mínima de los menores en la industria
- edad de admisión a trabajos no industriales
- examen médico de los menores en la industria
- examen médico de aptitud para el empleo en trabajos no industriales
- limitación del trabajo nocturno en trabajos no industriales
- edad mínima de admisión al empleo y
- recomendación relativa a las peores formas de trabajo infantil²¹⁴

Estos son los Instrumentos Internacionales que los tres organismos han establecido para salvaguardar los intereses de los niños y las niñas. Sin embargo, pareciera que la situación de los millones de niños, niñas y adolescentes ha empeorado, con el crecimiento de la pobreza, la injusticia y la negligencia de los gobiernos para allanar el penoso camino del progreso que sea incluyente.

Además de estos instrumentos, “existe un cuerpo de normas internacionales de derecho humanitario y de derechos humanos que se complementan continuamente y que son aplicables implícitamente a los niños, por el simple hecho de que son seres humanos. Normas que han servido a este proceso de protección y ayuda a los niños, como son: los Convenios de Ginebra de la Cruz Roja, El Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales... Cabe mencionar que se encuentran hasta ochenta instrumentos internacionales en materia de derechos

²¹⁴ tomado del documento presentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de las Reuniones Intersecretariales en las Mesas de Diálogo para el tema de los Niños. 2002

humanos, que tratan de una u otra manera a los niños, siendo la mayoría obligatorios... aún incompletos en materia de infancia, dado que no se da una atención especial en ellos, sobre las necesidades de los niños”.²¹⁵

Además de estos instrumentos encontramos el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, organismo que surge después de la segunda guerra mundial, dependiente de la Organización de Estados Americanos y que “se ha constituido en un importante foro para la promoción y defensa de los derechos de la niñez en las América... para lo cual se requiere de una adecuada articulación conceptual y práctica entre quienes se dedican a los derechos humanos en las instancias supranacionales y quienes se dedican a los derechos del niño en el ámbito nacional”.²¹⁶ Cabe señalar que pocas personas, incluso aquellas que se dedican a trabajo con la infancia conocen este sistema. Los Documentos en materia de infancia que forman parte de este sistema interamericano son:

1. Convención Interamericana sobre tráfico Internacional de Menores
2. Convención Interamericana sobre conflictos de Leyes en materia de Adopción de menores.
3. Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores
4. Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias

3.4 CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA CUMBRE MUNDIAL A FAVOR DE LA INFANCIA

En septiembre de 1990 se lleva a cabo la Cumbre Mundial a favor de la Infancia su propósito fue buscar el mayor número de ratificaciones a la Convención de los Derechos del Niño en el ámbito internacional.

²¹⁵ Cuevas , Rodríguez Gilda. Op.Cit. p.51

²¹⁶ Relatoria de la niñez, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. *La infancia y sus derechos, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.* Op. Cit Argentina, 2002, pág 1.

Las metas de la Cumbre se fijan en las siguientes propuestas:

1. Reducción de la mortalidad infantil de menores de cinco años.
2. Reducción de la mortalidad materna.
3. Reducción de la desnutrición grave y moderada en menores de cinco años
4. Acceso universal al agua potable.
5. Acceso universal a servicios de saneamiento básico.
6. Acceso universal a educación básica e incremento en la tasa de terminación de educación primaria.
7. Reducción de analfabetismo en adultos, especial atención a las mujeres.
8. Mayor protección de menores en circunstancias especialmente difíciles.²¹⁷

En esta primera cumbre se aprueba el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño durante el decenio de 1990. México presenta su plan de acción meses más tarde con los mismos aspectos aprobados en la Cumbre y más adelante elabora un informe de los avances, mismos que dejaron mucho que desear en cuanto a la justicia y el avance en los derechos de los niños.

Las estrategias de México a partir de la Cumbre fueron: elaboración de un Programa Nacional de Acción acorde al Plan Nacional de Desarrollo, la instalación de una instancia coordinadora que diera seguimiento y evaluara el Plan

²¹⁷ Naciones Unidas. *Cumbre Mundial a Favor de la Infancia*. Nueva York, septiembre 1990, p. 7

Nacional de Acción, acciones para el seguimiento y evaluación del Programa y reuniones periódicas con los funcionarios del Estado.

En enero de 1991 se instala la Comisión para el seguimiento y evaluación del Programa con carácter intersecretarial, con los titulares de las Secretarías de Educación, Salud, el DIF (para atender las cuestiones relativas a los niños en circunstancias especialmente difíciles) y la Comisión Nacional del Agua (apara cuestiones de saneamiento básico). La coordinación responsable es Salud. Y las tareas fueron:

1. Seguimiento de los compromisos de la Cumbre
2. Formular, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional de Acción
3. Difundir y promover la elaboración de programas estatales y
4. Formular acciones municipales a favor de la infancia

Durante las cuatro evaluaciones realizadas por el Gobierno Federal, se informa que los avances más sustantivos fueron en materia de salud, por lo que respecta a los programas de vacunación fundamentalmente. Sin embargo los resultados en la década son desalentadores pues la situación de la niñez lejos de haber cambiado favorablemente, no se ha presentado un cambio significativo en el país.

Por otro lado, las acciones emprendidas por el gobierno no han incluido a las organizaciones sociales, ni han establecido programas integrales a partir de las diversas problemáticas que resultan en la baja calidad en la vida de millones de niños en todos los aspectos enmarcados en sus derechos humanos.

Los resultados de las evaluaciones del Programa nacional de Acción a favor de la Infancia han sido parciales, se menciona algunos datos en relación con algunas de las acciones emprendidas en los rubros de educación, salud, maltrato, migración, trabajo infantil sin embargo no señala las causas de estas problemáticas ni las

acciones concretas para superar la situación de desventaja en que se encuentra la niñez mexicana.

Después del primer informe que México rindió a las Naciones Unidas, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño fueron en el sentido de que debe haber un mecanismo especial para vigilar la aplicación de la Convención. Señala la incompatibilidad de las leyes en relación con la infancia y las especificaciones estipuladas en la Convención, no se señala en todos los ordenamientos legales el Interés Superior del Niño así como la no consideración de sus derechos, la situación de la niñez generada por la desigual distribución de la riqueza causante de discriminación y disparidad para el pleno ejercicio de los derechos que expresa la Convención, la no consideración de los niños en situación especial como serían el caso de los niños indígenas, las adopciones internacionales y la no cobertura de la educación, el señalamiento de la impunidad de cuerpos de seguridad que abusan de los niños y las medidas para castigar esos abusos, la incompatibilidad de la legislación en materia de trabajo infantil, la violencia sobre los niños en situación de calles y la violencia familiar.

De ahí que se sugiera para el gobierno mexicano adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones de la Convención y en la legislación nacional en materia de infancia, armonizar la legislación federal y estatal a la Convención, supervisar la aplicación de la Convención en todos los ámbitos de las leyes en el país y considerar a las organizaciones de la sociedad civil, atender las violaciones a los derechos de los niños en casos especiales en donde estén involucrados los cuerpos policíacos y de las fuerzas armadas. Establecer medidas urgentes para atender la situación de los niños que sufren abusos y violencia familiar, niños en situación de calle, trabajadores, niños indígenas y en relación con las actitudes de discriminación por su origen y sexo, establecer mecanismos para regular todo lo relativo a la adopción nacional e internacional, para prevenir la situación presente de utilización de menores en la prostitución, tráfico de menores, terrorismo, narcotráfico y venta de órganos, Difundir la Convención a toda la

sociedad y especialmente a los que tienen alguna actividad relacionada con menores, y finalmente difundir entre toda la población los resultados de las evaluaciones y las observaciones del Comité.

En el segundo informe presentado por México al Comité en 1998, el gobierno expresa especialmente el trabajo realizado con relación a: las medidas adoptadas para armonizar la Legislación Federal y estatal con la Convención, los efectos de las medidas establecidas para el cumplimiento de las disposiciones de la Convención, la Asignación de recursos destinados a los programas para la infancia, la atención a los menores en circunstancias difíciles, las denuncias de abuso y violencia contra los niños y niñas y la difusión y promoción de la Convención.

Sin embargo, de estos informes se carece de la información de las acciones llevadas a cabo, solamente se enuncian los propósitos y se dan como hechos, quizás lo más sobresaliente en este periodo fue lo relativo a las modificaciones al Artículo 4º Constitucional en donde se garantiza el respeto a los derechos de la niñez, a partir de ello, se presenta el Anteproyecto de la Ley Reglamentaria de dicho artículo constitucional para la protección de los Derechos de los Niños, niñas y adolescentes, que finalmente se aprueba en el año 2000. También se adoptan modificaciones a algunos ordenamientos legales en materia de adopción, en donde se establece la adopción plena como única forma, pensión alimenticia, sin que su incumplimiento se considere como grave, el maltrato a los menores, menores infractores, responsabilidad de médicos, profesores y de medios de comunicación en relación con el abuso y la violencia hacia los niños y niñas.

De esta manera surge la Ley General de la Procuraduría de Defensa a los Derechos del Menores, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF y la Comisión de Protección a los Derechos del niño y la niña del Senado de República. La creación del Programa de la Mujer, el Niño y la Familia en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Veintiuna fueron las recomendaciones del Comité tras el segundo informe de México. Los temas aludidos entre otros fueron en relación con:

- el crecimiento de la pobreza,
- las reformas económicas que agravan la crisis y afectan a los grupos más vulnerables,
- las acciones para armonizar la legislación interna con la Convención son fragmentadas;
- la necesidad de aumentar los recursos financieros para los programas dedicados a la niñez;
- homologar en la legislación interna cuestiones relativas a la edad para contraer matrimonio e incluir los principios de la no discriminación y el interés superior del niño;
- incluir a las ONG's en el diseño y ejecución de políticas relativas a la niñez; establecer una base de datos sobre la situación de la niñez mexicana, fomentar la educación de derechos de la niñez; reforzar los mecanismos judiciales para atender las quejas de abusos de funcionarios públicos a fin de combatir la impunidad;
- *desarrollar medidas alternativas para el cuidado institucional de los niños como adopción doméstica y hogares sustitutos. Reforzar el sistema de monitoreo y evaluación de los niños que viven en dichas instituciones con objeto de revisar las condiciones en que viven y el trato que reciben;*
- la situación de la desnutrición;
- los tratamientos a niños y niñas maltratadas y abusadas;
- prevención del VIH-SIDA;
- fortalecer el sistema educativo atendiendo a los grupos indígenas;
- respeto al trabajo infantil, ratificar el Convenio 138 y la Convención 182 de la OIT;
- atender las recomendaciones en cuanto a la venta, prostitución y pornografía infantil;

- proteger a los menores migrantes, atender las condiciones de vida en las cárceles o centros de detención, que el sistema de justicia sea efectivo;
- además de sugerir se den a conocer los informes y las recomendaciones.

Estos dos informes y la respuesta del Comité demuestran que México y cumplido de manera parcial con los compromisos establecidos por la Convención y por las mismas recomendaciones del Comité, a lo que le da mayor prioridad es a los temas de salud y educación, los cuales además están incumplidos desde la primera cumbre, los otros temas de la infancia son dejados de lado, dentro de los programas que se llevan a cabo, no son preventivos, las personas encargadas del seguimiento de las acciones no siempre son las mejor preparadas para el análisis de la problemática de la niñez, a las organizaciones de la sociedad civil no se les toma en cuenta para el establecimiento de las políticas a seguir en materia de infancia.

El 13 del mes de junio del 2001 fue la fecha establecida para llevar a cabo la Sesión Especial a Favor de los Niños de la Asamblea General de las Naciones Unidas (la cual se pospuso para el mes de mayo del 2002). Las ONG's prepararon un texto alternativo denominado *Un mundo apropiado para los niños*, que fue retomado aunque matizado por la versión oficial perdiendo la posibilidad establecer nuevos mecanismos para avanzar en las metas incumplidas.

Baste señalar algunos ejemplos de estas omisiones intencionadas que se presentaron en el documento en cuestión, en primer lugar se elimina el término de niña y que queda el de niño usado genéricamente; en el primer párrafo de la Declaración se habla del compromiso asumido por líderes mundiales en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia once años atrás, eliminan justamente el enunciado de tal compromiso que es la “elaboración de una declaración conjunta que adoptó la Declaración Universal sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de los Niños y su Plan de Acción”.

Se elimina también las afirmaciones de los compromisos limitados que han tenido las acciones emprendidas como por ejemplo, en relación con las prácticas de discriminación, se señalaba que éstas han sido selectivas; que los avances generales han sido insuficientes a las obligaciones nacionales y los compromisos internacionales asegurando una niñez feliz, estable y segura.

Lo más grave en esta última sesión especial fue el desconocimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, quedando en su lugar una declaratoria general de buenas intenciones.

En cuanto a la erradicación de la pobreza infantil se elimina el reconocimiento de la obligación de los Estados para eliminar las causas de ésta y garantizar el derecho a acceder a un estándar de vida adecuado, así como también borran el compromiso para dar a todos los niños y las niñas el derecho a acceder a un sistema de atención a la salud de alta calidad y proteger a la infancia de condiciones ambientales perjudiciales. En lo referente a la educación quitan la posibilidad de que los niños y niñas accedan a la educación preescolar y que la educación sea de alta calidad que promueva el desarrollo máximo del potencial individual.

Sería muy largo enumerar cada uno de los aspectos que fueron eliminados en el documento final de la Sesión Especial para la Cumbre de la Infancia. Sin embargo, es necesario retomar los puntos esenciales de la relatoría de la Sesión Especial de la Naciones Unidas a Favor de la Infancia que hiciera Fidencia Luna Gasca de la Casa del Árbol de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

“No obstante Koffi Anan, Secretario de Naciones Unidas en su informe “Nosotros los Niños y las Niñas” declaró: “A pesar de los millones de vidas jóvenes que se han salvado y mejorado muchos de los objetivos de la supervivencia y desarrollo establecidos en la Cumbre aún no se ha cumplido, todavía

mueren todos los años más de 11 millones de niños antes de cumplir los cinco años, a menudo por causas que podrían impedirse fácilmente, se estima que 150 millones de niños sufren malnutrición. Todavía no asisten a la escuela 120 millones, de los cuales 53% son niñas” También señala que la década de los 90 fue acompañado por problemas paralelos, nuevos o peores:

Prosperidad mundial sin precedentes y acceso inigualado a la información, pero persistencia de la pobreza y ampliación de las disparidades entre países ricos y pobres y dentro de cada país.

Después de la Cumbre Mundial de la Infancia, ha habido alianzas internacionales más sólidas y eficaces acciones contra las principales enfermedades de la infancia, y al mismo tiempo se presenta hoy una gran devastación, sin par, causada por el VIH/SIDA especialmente en África Subsahariana.

Algunos adelantos para la mujer, incluido un mayor reconocimiento jurídico de sus derechos en varios países, pero la inequidad en su situación y discriminación constante por motivos de género.

Creciente reconocimiento a los derechos de los niños y mayor atención a la conculcación de esos derechos, pero proliferación de conflictos armados que matan y lesionan, así como otras formas de violencia y explotación a sus cuerpos y su trabajo.

Algunos adelantos en la reducción de la carga de la deuda que agobia a los países pobres, los cuales pueden liberar algunos recursos para efectuar inversiones en la niñez, pero grave declinación en la asistencia internacional para el desarrollo y persistente postergación de los servicios básicos al asignar el gasto público y también la asistencia para el desarrollo.

Nuevas oportunidades de participación popular creadas para la mayor vigencia de la gobernabilidad democrática y mayor papel en el desarrollo ejercido por las entidades de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, pero persistencia de un deficiente ordenamiento del medio ambiente, con lo cual va en aumento el número de niños que corren riesgo de contagiarse con enfermedades y ser víctimas de desastres naturales”.²¹⁸

Por su parte las organizaciones civiles mexicanas participantes en dicha Sesión Especial, señalaron que dos de cada tres mexicanos se desenvuelven en condiciones económicas difíciles, tres millones quinientos mil niños se ven en la necesidad de trabajar en todo el país, principalmente en el área rural, se estima que en 100 ciudades de la República los niños que viven y trabajan en la calle llegan a 170 mil, 16 mil niñas, niños y adolescentes son víctimas de la explotación sexual comercial, alrededor de 42 mil niños y niñas mueren anualmente antes de su primer año a causa de enfermedades fáciles de combatir, 7 mil niños y niñas quedan cada año en la orfandad a causa de la mortalidad materna y 18% de los niños presentan problemas de talla baja.

Ante este panorama, y cuando se pensó que esa era la oportunidad para plantear el desafío de cumplir las metas incumplidas en cuanto a los derechos de los niños establecidos por la Convención, se enfrentó a la correlación de fuerzas de diferentes grupos de países que se definen por sus intereses económicos y de poder político.

²¹⁸ Luna, Gasca Fidencia. Documento presentado en el Seminario Permanente de Niños Cátedra UNESCO. FCPyS. 2002

Los temas que causaron controversia y que pusieron en riesgo la Sesión Especial fueron:

- Los recursos económicos destinados al desarrollo de los países
- El concepto de familia
- La inclusión de los derechos de los niños como marco clave
- La participación infantil
- La pena de muerte y
- El castigo físico

Estados Unidos se mantuvo unido a una serie de gobiernos estrechamente vinculados con intereses cristianos e islámicos y se opusieron a toda referencia en el texto sobre temas como la educación sexual, la planificación familiar y la salud reproductiva, en cuanto al tema de los derechos de los niños, el grupo restringió las referencias a la Convención argumentando que son los padres y las madres, así como los gobiernos quienes deberán tomar las decisiones. Estados Unidos se mantuvo al margen de los compromisos pero amenazó con retirar su firma del tratado de creación de la Corte Penal Internacional, se pronunció por la abstinencia sexual y preproductiva y estuvo a favor del concepto de familia nuclear.

Varios han sido los foros en donde se han discutido estas políticas, sin embargo poco se ha hecho al respecto. Las organizaciones sociales que trabajan a favor de los derechos de los niños, las niñas y las adolescentes continúan su labor cotidianamente participando en diversos espacios públicos y privados desde sus propias organizaciones con o sin recursos pero con un gran compromiso con la infancia vulnerable, con los olvidados, como bien decía Buñuel, con los que estorban. Y como decía una compañera que asistía a las reuniones en la Secretaría de Relaciones Exteriores en el año del 2002, en las mesas intersecretariales y la sociedad civil, “he asistido por más de cinco años a las reuniones intersecretariales para resolver el problema que sufren miles de niños

que viven en la calle, presas de cualquier tipo de violencia y vejaciones, pero ellos hoy todavía siguen viviendo debajo del Puente de Nonoalco. No se ha resuelto absolutamente en nada su lastimosa situación”

El Interés Superior del Niño

“Durante el siglo XX, y particularmente en los últimos decenios en América Latina, los derechos humanos se han convertido en el fundamento de un sistema político-social basado en la promoción y garantía del desarrollo de las personas, de todas ellas, sin discriminación. Los derechos humanos han pasado a ser concebidos como el contenido esencial del sistema democrático, son un límite infranqueable para cualquier forma de arbitrariedad y una finalidad que orienta al conjunto del sistema político y la convivencia social”.²¹⁹ Las consideraciones en relación con los diferentes aspectos que necesariamente se tocan en la agenda de los niños y las niñas, se habla del interés superior del niño, sin embargo pocos saben de los que esto implica.

En el marco de los derechos humanos, no todos los grupos de personas están contemplados por sus propias particularidades, uno de estos grupos son los niños y las niñas y la Convención reafirma su reconocimiento como personas humanas y por ello se le reconoce como un instrumento contra la discriminación y a favor del igualitario respeto y protección de todos los derechos de las personas, criterio para comprender el sentido y alcance del principio del interés superior del niño.

“Cuando los niños eran considerados meros objetos dependientes de sus padres o de la arbitrariedad de la autoridad el principio fue importante para resaltar la necesidad de reconocer al niño su calidad de persona ahora que, al menos en el

²¹⁹ Bidrt-Campos, Germán, *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, México 1993. Citado por Manuel Sillero Bruñol “El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño”

plano normativo, se ha considerado al niño como un sujeto portador de derechos, el principio debe ser un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria”.²²⁰

La evolución de los instrumentos internacionales de los derechos de los niños revela la permanente presencia de la noción de interés superior del niño, ya sea en la Declaración de Ginebra de 1924 que establecía el imperativo de darle al niño lo mejor, o con frases como los niños primero, hasta la formulación expresa del principio de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959 y su posterior incorporación en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

El principio del interés superior del niño se puede aplicar de tres maneras distintas:

1. Sirve de base para un enfoque orientado hacia la Infancia en todas las actividades y decisiones referidas a los niños.
2. Como principio mediador puede ayudar a resolver la confusión que se establezca en torno a distintos hechos.
3. Sirve de base para evaluar las leyes y prácticas de los Estados Partes en materia de protección a los niños.

El principio del “interés superior” ha sido invocado para defender la necesidad de proteger los servicios destinados a los niños y las mujeres en todas las ocasiones, incluidos los periodos de guerra o de ajuste estructural y otras reformas económicas. Un reto importante consiste en establecer qué constituye el “interés superior” en un contexto sociocultural concreto. Una programación basada en los derechos aborda también la cuestión de los valores, con el fin de asegurar que la sociedad valora a las mujeres y a los niños, protege sus derechos y responde de

²²⁰ Idem

forma positiva cuando se trata de proporcionarles lo que les corresponde. Ya que muchas sociedades se enfrentan a periodos de transición política económica y cultural, las dos Convenciones deben servir como indicadores y pausa para definir el rumbo que deben seguir los cambios.²²¹

Pero donde queda entonces el Interés Superior del Niño y de la Niña y de los y las Adolescentes cuando por ejemplo, pese a que existe un instrumento y las leyes mexicanas, nos dicen que, se han adecuado a aquel con relación a los alimentos, y sin embargo, ante el incremento de los divorcios y separaciones, el delito por no entregar a los menores una pensión alimenticia, no es grave. ¿Que acaso el no seguir proporcionando dinero para la subsistencia de los menores no atenta contra el interés superior de los niños?, o se trata solamente de un slogan de los organismos internacionales presionados por supuesto, por las organizaciones sociales ante el incremento de las madres solteras.

Es necesario abundar más sobre los derechos de los niños y las niñas, estar vigilantes para el cumplimiento de los compromisos contraídos por México ante los organismos internacionales; como parte de la sociedad y de la academia es nuestra obligación proponer y pugnar por el establecimiento de leyes que realmente se cumplan, estar atentos a la preparación que necesariamente deben tener los impartidores de justicia y todos los involucrados con la vida de los niños y de las niñas.

Como se ha visto, las manifestaciones en todo el mundo a favor de los niños han sido significativas. El común denominador para el surgimiento de éstos ha sido la situación en la que se encontraban miles de niños como consecuencia, fundamentalmente, de la pobreza, como resultado de las políticas económicas y de desarrollo adoptadas por los gobiernos y como consecuencia de las guerras y conflictos bélicos.

²²¹ Derechos Infancia México. Tomado de *Los derechos humanos de los niños y las mujeres*. Documento en PDF. Oct 29 2002

Entonces el Primer Instrumento a favor de los derechos de los niños es la Declaración de los Derechos del Niño proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. En ella se declaran los derechos del niño para que puedan tener una infancia feliz y gozar de una sociedad, de derechos, libertades y exhorta a los padres, hombres, mujeres, organizaciones, autoridades de gobierno a que reconozcan y respeten dichos derechos y luchen para tener medidas legislativas que regulen los principios que se marcan en la declaración.

El marco de esta Declaración, independientemente de las ya mencionadas con antelación y en donde específicamente se habla de los derechos de la infancia, fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en donde se contempla a los niños en dos de sus artículos: 25. [...] 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. Y el 26. [...] 3. Los padres tendrán el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. Y posteriormente la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, el instrumento más importante para la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Protección a los discapacitados

Por otro lado, es menester señalar en este apartado lo relativo a la protección de los discapacitados así encontramos el Programa de Acción Mundial para los Impedidos como resultado del Año Internacional de los Impedidos realizado en 1981, un año después, en 1982, se establecen los principios en los que se fundamentan los derechos de las personas con discapacidad al señalar que estas personas deben tener las mismas oportunidades y la misma igualdad que el resto de los hombres y mujeres de su sociedad. Sin embargo es hasta 1993 cuando se dictan las Normas Uniformes Sobre la Igualdad de Oportunidades para las

Personas con Discapacidad, cuya finalidad es garantizar que las niñas y los niños, mujeres y hombres con discapacidad, tengan los mismos derechos y obligaciones que los demás miembros de sus comunidades.

En el Documento en donde se aprueban estas Normas por parte de la Asamblea General de la Naciones Unidas, se señala sin embargo, que estas no son de cumplimiento obligatorio pero pueden convertirse en normas internacionales cuando sean una norma de derecho internacional al ser aplicadas por un gran número de Estados.

Pese a esto, estoy cierta que es compromiso obligatorio de los Estados Miembros el acatar las consideraciones y señalamientos establecidos en tanto que han ratificado otros instrumentos internacionales que tienen vigencia en el derecho internacional y, porque tales normas están enmarcadas en:

- . La Declaración Universal de los Derechos Humanos,
- . El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,
- . El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,
- . La Convención sobre los Derechos del Niño,
- . La Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares,
- . La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer,
- . La Declaración de los Derechos de los Impedidos,
- . La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental,
- . La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,
- . Los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental,
- . La Declaración Mundial sobre la Educación para Todos.

Así como por la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia, entre otros.

Por tales consideraciones, Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, deben ser obligatorias para los Estados miembros de la ONU. De otra forma resulta difícil dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Programa de Acción Mundial, es decir, la política relativa a la discapacidad debe ser cumplida por todos los países en virtud de que lo que se establece en sus diferentes considerandos es el respeto y garantía a los derechos inalienables de todo ser humano.

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad consta de cuatro apartados y 22 artículos, en cuanto a los Requisitos para la Igualdad de Participación, el primer punto se refiere a: la necesidad de adquirir: -Mayor toma de conciencia, referida a los mecanismos que los Estados deben adoptar para que la población esté debidamente informada respecto a lo que es la discapacidad, que la sociedad entienda los derechos, las necesidades, las posibilidades y la contribución de las personas con discapacidad. Para este conocimiento, cuyo fin es la formación de una nueva cultura de participación y convivencia en todos los órdenes de la vida, es necesario que los diferentes medios de comunicación atiendan este principio de concientización en la población con y sin discapacidad, y que lo refieran también a la acción educativa y de rehabilitación

En cuanto a la atención médica, ésta se refiere a la atención que el Estado debe proporcionar a las personas con discapacidad en igualdad de circunstancias que otros pacientes, llevar a cabo acciones de prevención y orientación, preparar y capacitar al personal que brinde el servicio médico y de asistencia.

En cuanto al aspecto de la rehabilitación, el documento se refiere al interés del Estado por asegurar el servicio de rehabilitación para las personas con discapacidad, elaborar y ejecutar programas nacionales de rehabilitación y su permanente actualización.

Por lo que se refiere a los servicios de apoyo, se alude a todo aquello que contribuya a fortalecer e incrementar la igualdad de oportunidades para la adquisición de los instrumentos y equipo que requieran las personas con discapacidad. Desarrollar e impulsar las innovaciones tecnológicas para ofrecer mejores alternativas a quienes requieran equipo o recursos auxiliares.

En cuanto a las esferas previstas para la igualdad de participación, se establecen:

Posibilidades de acceso, se refieren a las acciones de los Estados para proporcionar todas las posibilidades de acceso las personas con discapacidad, en cuanto a que el entorno físico sea accesible así como garantizar el derecho a la información y a la comunicación.

Educación, como derecho inalienable de todo ser humano, tanto en circunstancias especiales como tradicionales.

Empleo, como un derecho a la igualdad de oportunidades de empleo digno, productivo y remunerado en el mercado de trabajo. Recomendación a los empleadores para la creación de las condiciones apropiadas y dignas, en igualdad de circunstancias.

Mantenimiento de los ingresos y seguridad social. Los Estados son responsables de las prestaciones de seguridad social y mantenimiento del ingreso para las personas con discapacidad.

Vida en familia e integridad personal. Los Estados deben promover la plena participación de las personas con discapacidad en la vida en la familia. Deben promover su derecho a la integridad personal y velar porque la legislación no establezca discriminaciones contra las personas con discapacidad en lo que se refiere a las relaciones sexuales, el matrimonio y la procreación.

Cultura. Las personas con discapacidad se deben integrar y participar en actividades culturales en condiciones de igualdad, en cuanto a las actividades recreativas y deportivas, con igualdad de oportunidades y en relación con la religión, los estados deben promover la adopción de medidas para la participación, de las personas con discapacidad, de la vida religiosa de sus comunidades.

Por ser de notable importancia, los artículos de las Medidas de Ejecución se anotarán textualmente:

1. Información e Investigación, los Estados deben asumir la responsabilidad de reunir y difundir información acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad y fomentar la investigación. Elaborar censos y encuestas, una base de datos con instituciones, servicios, programas, difusión de la información, etc.
2. Cuestiones normativas y de planificación, los Estados deben velar por que las cuestiones relativas a la discapacidad se incluyan en todas las actividades normativas y de planificación correspondientes del país. Las personas con discapacidad deben intervenir en la toma de decisiones con respecto a los planes y programas de interés que afecten su situación económica y social. Todos los servicios que el Estado proporciona deben estar a disponibilidad de las personas con discapacidad, las acciones deben ser en el ámbito local y regional.
3. Legislación, los Estados tienen la obligación de crear las bases jurídicas para la adopción de medidas encaminadas a lograr los objetivos de la plena participación y la igualdad de las personas con discapacidad.

4. Política Económica. Corresponde a los Estados la responsabilidad financiera de los programas y las medidas nacionales destinados a crear igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.
5. Coordinación de los trabajos. Los Estados tienen la responsabilidad de establecer comités nacionales de coordinación o entidades análogas que centralicen en el ámbito nacional las cuestiones relacionadas con la discapacidad.
6. Organizaciones de personas con discapacidad. Los Estados deben reconocer, promover, apoyar económicamente, establecer comunicación permanente, consultar para legislar y elaborar programas a las organizaciones de personas con discapacidad.
7. Capacitación del personal, Los Estados deben asegurar la capacitación y formación del personal que participe en los programas de planificación y de servicios que tengan que ver con personas con discapacidad.
8. Supervisión y evaluación en el ámbito nacional de los programas sobre discapacidad en lo relativo a la aplicación de las Normas Uniformes, cuidando que se apliquen siempre con igualdad de oportunidades.
9. Cooperación Técnica y económica. Los Estados de todos los países deben cooperar y adoptar medidas para mejorar las condiciones de vida de todas las personas con discapacidad.
10. Cooperación Internacional, los Estados deben cooperar entre sí para el logro de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Establecer políticas específicas en relación con la discapacidad, reconocimiento y apoyo a las organizaciones no gubernamentales y de personas discapacitadas, reconocimiento y aceptación de las personas con discapacidad en las distintas esferas de la actividad humana.

Desde que en 1992 se publicó el informe del Relator Especial Leandro Despouy, titulado "Los derechos humanos y las personas con discapacidad", se han puesto en marcha diversas actividades, entre las que cabe citar las siguientes:

En el párrafo 22 de su Declaración y Programa de Acción, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1994, afirmó que era "menester prestar especial atención a la no discriminación y al disfrute, en igualdad de condiciones, por parte de los discapacitados de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su participación activa en todos los aspectos de la sociedad"; y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en el párrafo 1 de su resolución 1995/17, de 18 de agosto de 1995, pidió al Secretario General que la informara en 1996 acerca de las actividades de coordinación en las esferas que interesan a las personas con discapacidad, centrándose en la acción de las demás organizaciones y órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de las presuntas violaciones de los derechos humanos.

En mayo de 1996, habían informado sobre sus actividades en el ámbito de los derechos humanos y las discapacidades el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.}

En todas estas entidades ya se han comenzado a analizar las cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidades. De particular interés es el Comentario General No. 5 (1994) publicado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su análisis, el Comité relaciona también la situación de los discapacitados con las tendencias generales del desarrollo y analiza los medios necesarios para proteger los derechos de dichas personas;

Por último, la Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 5 de su resolución 1996/27, de 19 de abril de 1996, titulada "Los derechos humanos y las personas con discapacidad", instó a todos los gobiernos a que, con la cooperación y asistencia de organizaciones, aplicaran las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.

Por otro lado, en las Normas Uniformes se subraya la importancia de los datos estadísticos sobre las condiciones de vida de las personas con discapacidades y se insiste en que deberían reunirse periódicamente datos de esa índole como parte de los programas estadísticos oficiales de los países. De tal suerte que los trabajos se concentran en tres cuestiones principales: a) En mejorar, junto con los Estados y otros participantes, la metodología de recopilación de datos unificando los conceptos de discapacidad e instituyendo procedimientos nuevos y más eficaces de recopilación de datos; b) En la compilación de la información existente en una base de datos (Distat); c) En la cooperación con el número cada vez mayor de usuarios de datos sobre discapacidades, tales como organismos de planificación, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales.

La sede del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se ocupó activamente en distribuir ejemplares de las Normas Uniformes, en inglés y otros idiomas, entre más de 150 oficinas regionales y nacionales del Fondo. Aparte de la Convención sobre los Derechos del Niño y del documento normativo de UNICEF sobre "Medidas en favor de los niños necesitados de protección especial", los funcionarios del Fondo han empleado también las Normas Uniformes en su labor de promoción de los derechos humanos y de mejora de las condiciones de vida de los niños del mundo.

El Relator Especial había decidido, en consulta con el cuadro de expertos, estudiar la política de empleo como una de las seis esferas selectas de las Normas y se estimó importante plantear la cuestión del empleo en el informe definitivo sobre la supervisión, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se prestó a facilitar datos sobre la supervisión de su Convenio No. 159, ratificado por 56 países. Dichos datos consisten en informes de los gobiernos y comunicaciones entre los gobiernos y los especialistas de la OIT en relación con la aplicación práctica del articulado del Convenio. Para el análisis del Relator Especial se seleccionaron seis artículos del Convenio que corresponden a otras tantas secciones del artículo 7 de las Normas, relativo al empleo.

Desde 1980, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha recopilado información sobre los usos en materia de educación especial. Su último examen, que se ocupa del período 1993-1994, se publicó en 1995. Gran parte de la información recopilada toca muy de cerca a la supervisión de la ejecución del artículo 6 de las Normas, relativo a la educación. Según la UNESCO, ese estudio debe considerarse como una aportación suya a la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes.

Además, la UNESCO llevó a cabo un estudio sobre legislación en materia de educación especial, la información, proporcionada por 52 países, se reunió en 1994 y el estudio se publicó en 1996.

En 1994 la UNESCO organizó una Conferencia Mundial sobre la educación especial en Salamanca (España), en la que estuvieron representados más de 90 países. En la Conferencia se aprobó la Declaración y Marco de Acción de Salamanca, que se inspira en los preceptos del artículo 6 de las Normas Uniformes y los desarrolla.

La cuestión de la educación especial figuraba en el orden del día de la Conferencia de la UNESCO en 1995. El Relator Especial tuvo ocasión de hablar en ella a título oficial. En su declaración subrayó lo importante que era aplicar las directrices que se ofrecen en las Normas Uniformes y en la Declaración de Salamanca, que coincidían en todos los puntos esenciales.

Como aportación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a la vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes, el Relator Especial y los miembros del cuadro de expertos procedentes de países en desarrollo fueron invitados a participar en la reunión de los asesores regionales de la OMS en materia de rehabilitación, que tuvo lugar en Ginebra en enero de 1996. En la reunión se debatió la función que le incumbía a la OMS en la aplicación de las Normas

Uniformes, y las recomendaciones que se hicieron se concretaba que la OMS debería:

- a) Fomentar un espíritu y una vocación generales de respeto por los derechos humanos, según lo dispuesto en las Normas Uniformes, y encargarse de supervisar la aplicación de los artículos 2 y 3 de éstas y, parcialmente, la del artículo 4;
- b) Fomentar un enfoque multisectorial del análisis de la situación de los discapacitados en los países en desarrollo con miras a elaborar políticas nacionales apropiadas que sirviesen de orientación en materia de planificación de programas;
- c) Fomentar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en la elaboración, ejecución, supervisión y evaluación de los programas que se basan en recursos nacionales;
- d) Estrecharse la colaboración en los planos nacional, regional e internacional fin de intensificar la oposición a la discriminación contra las personas con discapacidad y de acabar con ella;
- f) Lanzar en los medios de difusión una campaña sobre los problemas de la discapacidad y las Normas Uniformes, con la colaboración de diversos sectores públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de personas con discapacidad.

Las Normas Uniformes constituyen así, un instrumento normativo y de acción para las personas con discapacidad y sus organizaciones. Sin embargo, las cuentas rendidas hasta hoy, con relación al inicio del cumplimiento de las recomendaciones, son escasas en la materia.

Han sido las organizaciones sociales las que iniciaron con la atención de las personas con discapacidad ante la ausencia de una política de gobierno para atender e incorporar e incluso reconocer sus derechos.

Entre 1991 y 1992, la Secretaría de Desarrollo Social a través del programa de Solidaridad, propone la modificación del artículo 450 del Código Civil, en el cual a partir de 1994 ya se especifica en este instrumento legal, la custodia respecto a los menores con alguna discapacidad; también se realiza la "Primera Jornada Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad"; se crea el Fondo de Coinversión Social "Discapacitados en Solidaridad", así como también se emiten leyes de integración social en seis Estados de la República.

En la Cámara de Diputados, durante la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, se creó la Comisión de Atención a Personas con Discapacidad. También en la 3ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislativa, se creó la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

En diciembre de 1994 se modifica la fracción XXIII del Art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con relación a la competencia de la Secretaría de Salud, quedando de la siguiente manera: "Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados" . De esta manera se refuerza para las personas con discapacidad, lo que al respecto establece la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social en tanto a la promoción de la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud.²²²

En 1995 se lleva a cabo un encuentro en el que participaron funcionarios de dependencias y entidades de la Administración Pública, dirigentes de asociaciones de personas con discapacidad y organizaciones no gubernamentales, todo bajo la tutela del DIF Nacional. Los propósitos de este encuentro eran, en primer lugar, dar respuesta a los compromisos del Presidente de la República, elaborar una estrategia nacional, coordinado por el DIF Nacional para vincular a las personas con discapacidad, sus familias y sus organizaciones con las instituciones públicas,

²²² DIF. *Compilación de Legislación sobre Menores. México 2000*

y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad a través de un marco jurídico acorde a sus realidades.²²³

De esta manera, se propone el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y sus Familias en donde se establecen las políticas relativas a: La participación Activa de las personas con discapacidad para su plena integración. La adecuación de problemas para dar respuesta a problemas acumulados. Definir una política económica respecto del financiamiento de programas, exenciones fiscales, subsidios y fondos especiales para estimular y apoyar la participación en la sociedad de las personas con discapacidad. Impulso a las empresas sociales transformando las acciones individuales y paternalistas en acciones colectivas de autogestión.

Para el cumplimiento de lo anterior se plantearon las siguientes estrategias: Creación de la Comisión Nacional con representantes de los sectores público, social y privado. Vincular las acciones institucionales con las de todos los sectores de la sociedad. Difusión de mensajes que consoliden la cultura de respeto y dignidad de las personas con discapacidad. Participación y cooperación de las instituciones para la obtención de recursos.

Los objetivos señalados para el cumplimiento del programa fueron:

1. Garantizar una política social concertada y efectiva, dirigida a este importante grupo de la sociedad
2. Definir una política económica respecto del financiamiento de programas, exenciones fiscales, subsidios y fondos especiales para estimular y apoyar la participación en la sociedad de las personas con discapacidad.
3. Adecuación, articulación y promoción de programas de las instituciones públicas y privadas para potencializar la energía social de las organizaciones a

²²³ Notas personales, asistente a la sesión aludida

favor de las personas con discapacidad y dar respuesta a los problemas acumulados.

4. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad.
5. Promover en los ámbitos federal, estatal y municipal, la modificación al marco jurídico.

Las acciones propuestas fueron en cuanto a:

Salud:

1. Promoción de la salud en materia de discapacidad.
2. Prevención de las causas generales de la discapacidad, accidentes en el hogar, accidentes automovilísticos, accidentes en el trabajo, defectos al nacimiento.
3. Programas de detección temprana de problemas discapacitantes para su atención oportuna.
4. Atender a los recién nacidos detectados con riesgo de daño neurológico en los programas de estimulación temprana.
5. Estrategia concertada de rehabilitación y educación especial con amplia cobertura de la población discapacitada.
6. Reglamentación que permite el acceso a los niños sanos con discapacidad a los centros de desarrollo y estancias infantiles públicas y privadas.

Educación e investigación:

1. Estrategia de rehabilitación y educación especial concertada con el sector salud.
2. Becas a niños con discapacidad que obtengan los mejores promedios, y a niños discapacitados de familias en situación especial, con capacidad de integrarse al sistema de educación regular.
3. Promover programas comunitarios de capacitación en educación, dirigidos a personas con discapacidad.

4. Acceso de los niños discapacitados con posibilidades de integrarse a las escuelas de educación regular y capacitación del personal docente.
5. Fomento a la investigación acerca de las causas y consecuencias de la discapacidad. Intercambio de conocimientos en el ámbito nacional e internacional.
6. Carreras técnicas adaptadas a los perfiles de capacitación para el trabajo de las distintas discapacidades.
7. Establecer en las carreras de nivel técnico y superior contenidos curriculares sobre la discapacidad.
8. Conducciones adecuadas de los centros escolares públicos y privados para facilitar el acceso de las personas con discapacidad y espacios de consulta técnicamente adaptados para el estudio de las personas con discapacidad.

Trabajo, capacitación y empleo:

1. Impulso a la creación de empresas familiares y sociales con una política de autosuficiencia, transformando las acciones individuales y paternalistas en acciones colectivas de autogestión.
2. Capacitación permanente y apertura de espacios laborales para personas con discapacidad; equidad en las oportunidades de empleo productivo y remunerado tanto en el sector público como en el privado.
3. Promover talleres y empresas familiares; contar con un taller productor de sillas de ruedas y prótesis en cada Estado, creación de bolsas de trabajo, crear e impulsar empresas productivas.
4. Reforzar el programa nacional de prevención de accidentes y medidas de seguridad en el trabajo, con énfasis en consecuencias discapacitantes.
5. Diseñar y adaptar locales de trabajo de tal manera que sean accesibles a las personas con discapacidad.

Desarrollo social:

1. Derribar barreras físicas, sociales y culturales que impiden la incorporación de los discapacitados al desarrollo
2. Aprovechar las potencialidades y habilidades de las personas con discapacidad para enriquecer el conjunto social.
3. Becas de rehabilitación, educación especial y capacitación para el trabajo.
4. Articular los mecanismos existentes para fomentar el empleo y el apoyo a proyectos de desarrollo social y comunitario en beneficio de las personas con discapacidad.
5. Incrementar los recursos a los proyectos de microempresas para personas con discapacidad.

Vivienda:

1. Garantizar que al menos el 1% de las viviendas de interés social posea adaptaciones para personas con discapacidad y emitir la norma correspondiente.

Cultura, recreación y deporte:

1. Fomento al deporte como complemento a la rehabilitación y estímulo a la competencia, instrucción y entrenamiento de calidad.
2. Facilidad en el acceso a los centros culturales.
3. Programas específicos, becas y adaptaciones de infraestructura física para las personas con discapacidad.
4. Promover la capacidad creadora, artística e intelectual.
5. Promoción de técnicas especiales para que la literatura, el teatro y el cine sean accesibles a las personas con discapacidad.

6. Que los servicios turísticos contemplen las necesidades especiales de las personas con discapacidad, haciendo las consultas pertinentes.
7. Programas de participación de personas con discapacidad en Actividades en centros recreativos y vacacionales.

Legislación y derechos humanos

1. Modificación integral del marco jurídico federal en materia de discapacidad. Impulso en los Estados y Municipios.
2. Promover los derechos humanos de las personas con discapacidad y atender al 100% de las recomendaciones hechas por las comisiones respectivas.

Comunicación e información estadística:

1. Establecer el programa de difusión masiva sobre la cultura de respeto y dignidad de las personas con discapacidad, así como la equidad de oportunidades para su integración social.
2. Establecer el sistema nacional de información sobre la población con discapacidad. Concertar la aplicación de la cédula con instituciones públicas y organizaciones sociales.
3. Promover servicios de telecomunicaciones y la transmisión de mensajes adaptados a las personas con discapacidad.

Accesibilidad y transporte:

Contemplar, en instalaciones públicas, adecuaciones para facilitar el acceso de personas con discapacidad.

Estrategia permanente y progresiva para adaptar el transporte público a las necesidades de la población discapacitada.

Ahora bien, este programa que data de 1995, estuvo avalado por los diferentes miembros de la comisión instalada entre ellos estaban los de instituciones públicas además del DIF, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de Salud, expertos de la Organización de Naciones Unidas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional Indigenista, por citar a algunos. Además, por supuesto, por los diferentes grupos sociales que se han encargado de tiempo atrás por atender algunas de las necesidades de estos grupos sociales.

Estas disposiciones obedecieron, sin lugar a dudas, a las políticas del Estado de Bienestar, en el cual se distinguen distintas posiciones teóricas, sin embargo el Estado de Bienestar adoptado por México se encontraban en la fase de prueba a que son sometidos los modelos económicos y las oportunidades para los distintos grupos sociales. Las políticas públicas enmarcadas en estos proyectos en los países en vías de desarrollo como el nuestro, cuentan con la participación de los grupos organizados para llevar a cabo los distintos proyectos o programas para beneficio de los grupos más vulnerables y marginados, en situaciones desventajosas puesto que no cuentan con los recursos necesarios, y en muchas ocasiones, pese a existir proyectos aceptados por las instituciones públicas, hay una evidente falta de voluntad política.

Después de siete años comprobamos que prácticamente ninguna de estas metas o propósitos se han cumplido, la accesibilidad de las personas con discapacidad o capacidades diferentes son casi nulas a pesar de existir actualmente un programa dirigido a eliminar las barreras de acceso y participación de éstas personas.

Servicios de Asistencia Social a Menores y Adultos Mayores

El 17 de noviembre de 1999 salió publicada, en el diario oficial de la federación, la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para menores y adultos mayores (NOM-167-SSA1-1997), emitida por la Secretaría de Salud, con lo cual a partir de ese día es vigente para todas las instituciones que desarrollan servicios de asistencia social para adultos mayores y niños en el ámbito federal y local.

En esta Norma se ven incluidas las diversas instituciones que atienden a los menores como las Casas Hogar, los Albergues temporales y permanentes, los centros de atención especializada para niños, guarderías, internados, entre otros.

Esta norma es resultado de una iniciativa que se trabajó en el seno del DIF Nacional desde hace algunos años y en la que participaron diversas organizaciones del sector gobierno federal pero en la que prácticamente estuvieron ausentes las organizaciones privadas y sociales.

Tal norma busca unificar principios, criterios y políticas para la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a menores y adultos mayores, por lo que contempla una gran cantidad de medidas que las instituciones deberán observar.

Sin embargo, la NOM centra gran parte de sus reglas en las condiciones físicas y materiales que deben prevalecer en los diversos tipos de instituciones y en menor medida en los procedimientos y procesos que garantizarían una atención de calidad, aspecto que, por otro lado, no es enunciado dentro de los criterios y principios de la misma.

Es tal el énfasis puesto en dichas condiciones materiales dentro de la NOM que llaman la atención aspectos como la obligación que establece para que las instituciones cuenten por ejemplo con materiales antiderrapantes en los pisos (5.5.3.3), luces de emergencia a base de batería eléctrica (5.6.2.2), acondicionadores de aire que aseguren una temperatura estable en verano e invierno para los casos extremos (5.6.2.3.), detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos (5.6.3.4) o los sistemas de alarma de emergencia sonoro (5.6.3.6.). Sin embargo, por al falta de una reglamentación en cuanto a la supervisión de tales instituciones, éstas no cumplen con los requisitos que la NOM señala.

Aún en los aspectos relacionados con los servicios y los recursos humanos, prevalece una visión cuantitativa sobre la cualitativa pues lo que más interesa en las Normas son las características del inmueble. En el año del 2002, el DIF Nacional propone cambiar la Norma. Los argumentos fundamentales estaban, mayoritariamente, relacionados con aspectos de infraestructura, que si bien son importantes, deben acompañarse con las especificaciones relacionadas con el personal, los programas de atención especial a la población atendida, los programas de capacitación del personal, aspectos más cualitativos. Se justifica aduciendo que si se toma en cuenta las características del personal y para ello, por ejemplo, sin mencionar el tamaño y características del tipo de centro, establece como personal mínimo a un médico, una enfermera, un trabajador social, un intendente y un vigilante las 24 horas del día. Sin embargo, en ningún momento se menciona el perfil de estos profesionales. Pero que además las instituciones, otra vez por la falta de reglamentación, seguimiento y supervisión, no cumplen.

Así, abundan los procedimientos administrativos para los distintos casos y situaciones en materia de salud, educación, trabajo social, etcétera; aspectos que, si bien son necesarios para una normatividad de este tipo no son los

fundamentales para garantizar el impacto adecuado de los servicios. Pareciera entonces, dentro de esta NOM, que la infraestructura es sinónimo de calidad

De hecho uno de los aspectos poco presentes al respecto son indicadores mínimos de impacto de los servicios y programas o, lo que es fundamental, un marco de desarrollo humano que establezca parámetros útiles para las instituciones a fin de que estas puedan promover el máximo bienestar y despliegue de las capacidades de niños y adultos mayores aún en las situaciones en las que no sea posible contar con la infraestructura óptima.

Una de las grandes dificultades, como ya ese indicó más arriba respecto al instrumento para los discapacitados, es que la NOM no establece ninguna obligación de parte de los gobiernos locales o federal para fortalecer tanto la infraestructura como los aspectos técnico metodológicos de las instituciones. Así la responsabilidad de adecuarse a la NOM queda a la entera responsabilidad de las instituciones.

Queda claro que las instancias de gobierno dispondrán del presupuesto público para esta adecuación y que las organizaciones privadas y públicas estarán a lo que su capacidad de gestión les permita, pues la NOM tampoco contempla mecanismos de evaluación y supervisión en los que participen estas organizaciones de manera corresponsable, lo que da entrada a actos de unilateralidad y autoritarismo de los encargados de la supervisión, es decir, no hay en la Norma el establecimiento de las formas y procedimientos para la supervisión y evaluación de las instituciones que atienden a los menores.

El punto No. 9 de la NOM se refiere a las características de las instituciones que brinden servicios de asistencia social: casa cuna, hogar para menores, albergues

temporales para menores, internados, guarderías infantiles, albergues temporales para adultos mayores y casa hogar para adultos mayores.²²⁴

En este orden de ideas, vemos que tanto los instrumentos internacionales como los acuerdos nacionales por salvaguardar los más elementales derechos de las personas, y después de analizar los postulados de diversos instrumentos, notamos una clara intención por no acatar tales normas como en el caso de la educación de la salud, del trabajo, etcétera. Al respecto se dice que se incorporarán las personas con discapacidad al sistema educativo normal, sin embargo esto no es así, por ejemplo en los niveles de maternal en las guarderías del ISSSTE, hay la disposición expresa de no aceptar niños con cualquier tipo de discapacidad, incluso con problemas de psicomotricidad (véase Reglamento de los Cendis). Lo mismo sucede con los adultos ya preparados y con una excelente calificación, no se les permite acceder a determinados trabajos o a ninguno, los discapacitados se encuentran en peor situación, ya que en la mayoría de los casos, no han sido preparados en el sistema educativo y menos aún en alguna especialidad de acuerdo con sus capacidades. Esto viola flagrantemente los derechos de las personas con discapacidad. Es más la institución nacional encargada del cuidado y atención de los niños, el DIF, no acepta menores con algún problema de salud por leve que sea, en sus instituciones como la casa cuna o los internados para niños y niñas. Este es uno de los problemas más serios que se señalan hoy puesto que no hay instituciones suficientes que reciban a los niños y niñas expósitos o huérfanos con discapacidades, las únicas que se pueden encontrar en el Distrito Federal, son las que manejan algunas instituciones de corte religioso como las dirigidas por la orden de las Madres de Calcuta.

Son muchas las observaciones que respecto al incumplimiento de las normas se tienen que mencionar, creo que como en otros casos, uno de los principales problemas es el desconocimiento de los acuerdos que el Estado se ha

²²⁴ Sauri, Gerardo. Comentarios a la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para menores y adultos mayores. Red por la Infancia.

comprometido a cumplir y la falta de interés por atender las demandas sociales, en donde la atención y asistencia para los vulnerables es de una calidad mínima en comparación con los servicios del mercado destinados a poblaciones con mayor disponibilidad de ingresos.

Y que decir de las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad y con los programas de adiestramiento que por ley deben cumplir las empresas, y los programas de prevención de riesgos en el trabajo y la posterior reincorporación de los afectados. Y qué con la medicina del trabajo, y con la necesaria entrega de equipo especial para determinadas labores.

La dinámica de las políticas públicas responde a factores de orden político general, pero también esa dinámica depende de factores económico administrativos, y por tanto las políticas sociales se ven afectadas por estas prioridades del Estado, y entonces el Estado de Bienestar se debate entre lo social útil y lo redituable económicamente..

Son muchos los aspectos que se deben considerar en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. México no ha cumplido con los pactos firmados con los organismos internacionales y con el deber moral que tiene con los millones de niños y niñas que viven en el desamparo más angustioso, no es ahora cuando están surgiendo patologías nuevas en los niños, sabemos muy bien que todas estas conductas han existido desde mucho tiempo atrás, ya vimos en el primer capítulo de este trabajo los esfuerzos que se han realizado para atender las necesidades más apremiantes y vitales de los seres humanos en el inicio de su existencia, sin embargo poco se ha avanzado si vemos el panorama actual, cada vez más pobreza lacerando a los más débiles, la niñez principalmente, más prostitución y prácticas comerciales pornográficas, mayor participación de niños y niñas en el trabajo formal e informal, altos índices de abandono escolar y analfabetismo, objetos de violencia inusitada en todos los sectores de la sociedad, en la familia, la escuela, la calle, la iglesia, las instituciones oficiales, y un largo

etcétera). Las organizaciones sociales con las que más han trabajado por la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes y sin duda alguna seguirán trabajando a favor de estas personas denunciando los actos que violan sus intereses.

CAPÍTULO 4
MARCO JURÍDICO Y LA PROTECCIÓN DE LOS
NIÑOS

CAPÍTULO 4

MARCO JURÍDICO Y LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

*“El respeto a los derechos del niño y de la niña constituye un valor fundamental de una sociedad que pretenda practicar la justicia social y los derechos humanos. Ello no solamente implica a brindar los niños, niñas y adolescentes, cuidado y protección, parámetros básicos que orientaban antiguamente la concepción doctrinaria y legal sobre el contenido de tales derechos, sino que, significa reconocer, respetar y garantizar la personalidad individual del niño y de la niña, en tanto titular de derechos y obligaciones”.*²²⁵

4.1 EL DERECHO A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Ya se ha establecido en los capítulos precedentes los instrumentos internacionales a favor de la infancia. México firmante de los que han sido presentados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos, ha tenido que establecer una serie de adecuaciones a sus diversos ordenamientos legales que dan respuesta a los compromisos asumidos al momento de la ratificación de tales instrumentos.

Sin embargo, desde tiempo atrás encontramos algunas disposiciones respecto a la protección de la infancia como se señaló en líneas arriba de este trabajo, para

²²⁵ Relatoría de la Niñez. CIDH/OEA. *La Infancia y sus Derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. OEA/CIDH. Argentina, 2002, p. 201

no reiterar señalaré aquellos que en ésta época son los que están establecidos especialmente para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y más adelante el aspecto referido a este trabajo en cuanto a los niños y niñas que se encuentran en situación de abandono y de expósitos.

Independientemente del establecimiento de algunos estatutos de protección a la niñez, sobre todo respecto a la salud y a su atención desde antes de nacer, no es sino hasta la proclamación de la Convención de los Derechos del Niño cuando se abre con mayor claridad la posibilidad de contar con garantías legales dedicadas a los niños.

De acuerdo con Emilio García Méndez “Si las cosas hubieran seguido su curso “natural”, es probable que la Convención hubiera permanecido, tal vez por muchos años, como un “simpático” instrumento del derecho internacional. Sin embargo, Brasil cambió el rumbo “natural” de la historia, desatando un proceso absolutamente inédito en la tradición socio-jurídica de la región; la producción democrática participativa del derecho, en este caso, de un nuevo derecho para la infancia... un proceso que permitió “redescubrir que el carácter estructuralmente normativo del ser social es un recurso de poder, porque la capacidad de producir normas es una competencia social difusa y no solamente una prerrogativa de los parlamentos...”²²⁶

El mismo autor señala que “el proceso actual de reformas legislativas [...] evidencia [...] que la falta de comprensión de la naturaleza de la relación derecho-realidad, es donde radica en elemento fundamental para explicar la fragilidad de las instituciones y la democracia en América Latina. [...] muy en especial en el campo de la infancia, la justicia queda sustituida por la piedad y sobre todo por la bondad paternalista”.²²⁷

²²⁶ García Méndez, Emilio. Mary Beloff [comp..] *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Temis. Buenos Aires. 1998, p.10*

²²⁷ Ídem. p. 14

Las nuevas propuestas en las reformas legislativas de los últimos años revelan una mayor exigencia para su cumplimiento en el marco de la existencia de las condiciones materiales de la infancia, lo cual indica un replanteamiento, también, de la democracia y la ciudadanía y en este sentido, la Convención exige que estos planteamientos sean abordados de manera profunda y seria, sobre todo en estos tiempos en donde la globalización ha modificado radicalmente el compromiso histórico entre Estado y mercado, y en el plano social este replanteamiento es más exigible en tanto implica un nuevo pacto social con todos los niños y adolescentes como sujetos activos de ese nuevo pacto social.

De allí que en este orden de ideas se entienda a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como el elemento definitorio para establecer una serie de instrumentos específicos de derechos humanos a todos los niños, niñas y adolescentes para construir su dignidad humana, que se les considere no solamente como humanos sino también como ciudadanos, y reformular jurídicamente el concepto de menores, término que implica en diversos estatutos incapacidad de la infancia. La incapacidad política de la infancia está precedida por una incapacidad civil legitimada por una serie de incapacidades naturales que el derecho de menores solo reconoció en el estatus de lo científico, por ello, el derecho de menores se refiere a la protección específica de personas pertenecientes a determinadas categorías, tales como niños y niñas en situación de calle, abusados sexualmente, abandonados, trabajadores, explotados sexualmente, etcétera. Y la forma emancipadora y constructora de ciudadanía para todos, hace referencia al carácter abstracto y general de la ley.²²⁸

Esto es que “la actual importancia del tema infantil dentro del sistema democrático y la histórica exclusión de los niños y los adolescentes del concepto de los

²²⁸ Ídem, p. 26

programas de acción de la democracia”,²²⁹ ha sido un tema siempre señalado pero no avalado por el Estado.

“La crisis de los regímenes autoritarios, primero en Europa, entre finales de los años cuarenta y finales de los setenta, y después en América Latina, a finales de los años ochenta, ha permitido, entre otras cosas, medir empíricamente la importancia del restablecimiento y del desarrollo del estado democrático de derecho para el reconocimiento normativo y la real protección de los derechos de los niños y de los adolescentes, en el ámbito internacional y nacional. En diversos países latinoamericanos, el tema de la infancia ha sido en el transcurso de los últimos diez años, objeto y motor de una movilización de la sociedad civil y del proceso democrático”.²³⁰

A partir de la Convención y de otros ordenamientos respecto a la infancia, se presenta una transición respecto a la doctrina de la situación irregular a la protección integral de los niños y adolescentes, con el propósito de evitar la construcción social que separa a los ‘menores’ de los niños y se dirige a los niños y adolescentes como sujetos con derechos humanos originarios, con la finalidad de evitar su marginación y reintegrar a los ‘menores’ en desventaja o infractores, lo más pronto posible, al sistema normal de la infancia y la adolescencia.²³¹

Respecto al pacto social, los niños pueden encontrar protección del estado, aunque no siempre o con muchísimas deficiencias, pero no forman parte de él, por lo que de hecho, son excluidos de la ciudadanía, lo que los pone en el plano diferente en el desarrollo de un Estado de derecho democrático en cuanto a la igualdad y la diferencia. Ninguna de las teorías contemporáneas de la democracia ha extendido a los niños y a la adolescencia el ejercicio de los derechos políticos. A pesar de ello, en México se ha intentado avanzar desde que se instrumentó por parte del Instituto Federal Electoral un ejercicio de participación de la infancia al

²²⁹ Ídem

²³⁰ Baratta, Alessandro. “Infancia y democracia” en *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Op.Cit, p.39

²³¹ Ídem, p.41

mismo tiempo de la participación ciudadana en los comicios electorales. También se ha puesto en marcha la participación de niños, niñas y adolescentes en el parlamento, en donde expresan las dificultades con que se encuentran para el ejercicio de sus derechos así como la violación a los mismos por parte de los adultos y de las instituciones, llámese familia, escuela, policía.

En el capítulo relativo a las políticas públicas y políticas sociales se hizo referencia acerca de estas cuestiones, sin pretender redundar en este asunto solo diremos que en los últimos años hemos sido testigos de una paradoja que se antoja increíble, la disminución en la cantidad y calidad de las políticas sociales básicas: educación, salud, alimentación y protección referidas a los niños, niñas y adolescentes, a pesar de los programas sexenales establecidos en los planes nacionales de desarrollo, de las reformas a las leyes, a las leyes de niñas, niños y adolescentes y a la adopción de tratados internacionales.

Por ello se estima hoy por no pocos sectores de la sociedad, que la infancia es una cuestión de justicia, pero además una cuestión impostergable.

En este sentido, en México al igual que en varios países de América Latina el derecho de la infancia adolescencia pretende ser la concreción de los mecanismos de exigibilidad y protección efectiva de los derechos contenidos en la Convención, fundados en que los derechos de los niños y de los adolescentes derivan de su condición de personas, por lo que se establece que los dispositivos de protección de los derechos de la infancia son complementarios de los mecanismos generales de protección de derechos reconocidos a todas las personas con el especialísimo enfoque del "interés superior del niño" entendido como un principio jurídico garantista, como ya que ha sido explicado anteriormente.

México ha introducido en su normatividad leyes y acuerdos en respuesta a los compromisos asumidos para cumplir con lo señalado en la Convención y por las demandas de las organizaciones que trabajan los temas de la infancia. Para el propósito de este trabajo se verán especialmente las leyes y los acuerdos

establecidos en el Distrito Federal, así como los artículos de la Convención relativos a la protección de los niños y niñas abandonados o expósitos.

4.2 CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Como ya se ha señalado, la Convención sobre los Derechos de los Niños es el instrumento más importante en cuanto a la explicitación de los derechos de los niños, de las niñas y adolescentes y además es el que, una vez aceptado por los países miembros de las Naciones Unidas y que lo hayan ratificado, señala puntualmente los compromisos de los Estados Parte respecto a la garantía que asumen para la aplicación y garantía, a través de medidas eficaces y apropiadas, de los derechos de los niños y niñas.

El fundamento de la Convención es el principio del "interés superior del niño", entendiéndose por niño todo ser humano menor de 18 años, artículos 1 y 2. Respecto al tema que me ocupa, encontramos señalamientos específicos en cuanto al papel del Estado y de las personas responsables legalmente de los menores, específicamente los expósitos, abandonados, huérfanos.

El artículo 3 se refiere a ese principio, el "interés superior del niño" y a las obligaciones de las instituciones que tengan a su cargo a los niños, así como las obligaciones de los padres o personas responsables de ellos. "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño" "Los "Estados Parte" se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sea necesario para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas". " Los "Estados Parte" se asegurarán que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección

de los niños cumplan con las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la supervisión adecuada”.²³²

El artículo 5 señala: el “...deber del Estado para respetar las responsabilidades, los deberes y los derechos de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño, de impartirle, en consonancia con la evaluación de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la Convención”.²³³

Respecto a la identidad del niño (nacionalidad, nombre y relaciones familiares), están contenidas en los artículos 7 y 8 y marca además como obligación del Estado asistir y proteger a los niños que por cualquier razón se encuentren privados ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad y restituirla de inmediato.

El artículo 12 señala la obligación del Estado para garantizar al niño el derecho de expresar su opinión en todos los asuntos que le afecten, por lo que deberá ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo ya sea directa o por medio de un representante legal o de un órgano apropiado.²³⁴

En el artículo 18 encontramos los señalamientos de las obligaciones, para la crianza y el desarrollo del niño, de los padres o representantes legales, para ello, el Estado se compromete a crear instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños, y asistir a los padres o representantes para el desempeño de sus funciones.²³⁵

²³² Convención Sobre los Derechos del Niño. Op. Cit. Pág. 5

²³³ Ídem, pág 6.

²³⁴ Ídem, pág 11

²³⁵ Ídem, pág 15

Los artículos 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 39 hacen referencia a las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio; abuso físico o mental, descuido o trato negligente; malos tratos, crueles, inhumanos o degradantes; abuso sexual; explotación económica; uso, producción y tráfico de estupefacientes; secuestro, venta y trata de niños; no imponer penas de prisión perpetua por delitos cometidos por menores de 18 años; y la adopción, por parte del Estado, de “todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación, abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados...”²³⁶ de los menores que se encuentren en las situaciones señaladas en los artículos enunciados. Cabe señalar que se aclara que: mientras que el niño se encuentre bajo la custodia de los padres o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, es su obligación darle al niño, a la niña y al adolescente toda la protección de conformidad con el interés superior del niño. Medidas que comprenden entre otras programas sociales para proporcionar asistencia a los niños y a quienes cuidan de ellos y de otras formas de prevención.²³⁷

El artículo 20 se refiere a los derechos de los niños temporal o permanentemente privados de su familia, a contar con protección, asistencia y cuidados especiales por parte del Estado, entre los que señalan la colocación en hogares de guarda, la adopción, la Kafala o la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores, prestando atención a su educación considerando su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.²³⁸

El Artículo 21 se refiere al procedimiento de la adopción de conformidad con la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales; reconocer como protección a los niños la adopción internacional,

²³⁶ CDN. Op.Cit. pág. 35

²³⁷ Ídem, pág 16

²³⁸ Ídem, pág. 16

respetando y procurando el bien del menor conforme a los acuerdos, las medidas y las normas establecidas para ello.²³⁹

El Artículo 23 dedicado a los niños mental o físicamente impedidos, tiene cuatro numerales en los que se señalan los compromisos de los Estados Parte, primero para reconocer la existencia de estos pequeños, sus derechos a recibir cuidados especiales, brindar educación, capacitación, servicios sanitarios, de rehabilitación y los programas de preparación para el empleo y esparcimiento para lograr su integración social y su desarrollo individual y cultural, así como establecer acuerdos internacionales para el conocimiento de los avances de la ciencias en el tratamiento y atención de éstos niños sobre todo tratándose de países en desarrollo.²⁴⁰

El artículo 24 se refiere a la protección de la salud, señala como obligación para los Estados Parte el esfuerzo que deben hacer para que ningún niño carezca de los servicios sanitarios, a fin de reducir la mortalidad infantil, combatir las enfermedades y la mala nutrición. Pero este artículo también señala la obligación de los padres para atender la nutrición y la salud de los hijos como una medida de atención preventiva dándoles educación y orientación en este sentido acciones estas correspondientes al Estado así como trabajar en cuanto a la planificación familiar.

El artículo 25 se refiere concretamente a la situación de los menores que han sido internados en alguna institución por las autoridades competentes con el propósito de protección, atención y tratamiento de salud física o mental y que además debe ser evaluado periódicamente respecto a su tratamiento o de las circunstancias que se hayan dado para su internación.

Los artículos 26 y 27 se refieren al compromiso de los Estados para proporcionar los servicios asistenciales de salud, de la seguridad social., cabe señalar que se

²³⁹ Ídem, pág. 17

²⁴⁰ Ídem, pág. 20

especifica que esta prestación se debe otorgar a los niños de acuerdo a su situación o de las personas de las cuales depende su atención, a los derechos respecto del nivel de vida para su desarrollo físico, mental, espiritual y social y para su óptimo desarrollo. Quienes están encargados de niños y niñas, tienen la responsabilidad de proporcionarles las condiciones de vida adecuados para su desarrollo. Así mismo si especifica que el Estado deberá proporcionar asistencia material y programas de apoyo particularmente en lo tocante a la nutrición, el vestuario y la vivienda.²⁴¹

En el artículo 28 se lee el reconocimiento del derecho a la educación, para ello se estipula la enseñanza elemental obligatoria y gratuita para todos y hacer accesible la educación superior, prevenir la deserción escolar, propiciar le acceso a la información, que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana de conformidad con lo estipulado en la Convención y finalmente que el Estado establezca la cooperación internacional para eliminar la ignorancia y el analfabetismo.²⁴²

El artículo 39 señala como obligación del Estado adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados, Todo esto en un ambiente de salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.²⁴³

El artículo 42 señala el compromiso de los Estados Parte por dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a adultos como a niños.²⁴⁴

²⁴¹ Ídem, pág. 25, 26.

²⁴² Ídem, pág 27

²⁴³ Ídem, pág. 35

²⁴⁴ Ídem, pág. 39

Por lo que respecta al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 44 señala el compromiso de los Estados Parte de presentar un informe quinquenal ante el Comité de los Derechos del Niño, informes sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención así como el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos.²⁴⁵

Además, por supuesto la Convención establece una relación de artículos a fin de garantizar en cualquier circunstancia los derechos a la vida, a la libertad de expresión, de pensamiento, de asociación, de no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familiar, de domicilio, correspondencia, ni ataques a su reputación y a su honra, acceso a la información, ser atendidos mientras los padres trabajan, etcétera

Para el estudio de la situación de los niños y niñas institucionalizados en alguna de las casas hogar privadas veremos más adelante el cumplimiento o no de éstos artículos de la CDN.

4.3 LEYES Y ACUERDOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En 1973 se celebró en México el Primer Congreso Nacional sobre el régimen Jurídico del menor, considerando entonces la necesidad de crear un orden normativo exclusivamente aplicado a los niños, lo que llevó a la elaboración de diversos códigos del menor. Para 1980 se agrega al artículo 4º Constitucional un párrafo en el que señalan como deber de los padres velar por el derecho de los menores.²⁴⁶

²⁴⁵ Ídem, pág. 43

²⁴⁶ Jiménez, García Joel Francisco. *Derechos de los Niños*. Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2001, p 4

La Asamblea General de la Naciones Unidas instituyó 1976 como el año Internacional del Niño en el ámbito mundial, y México eleva entonces, a rango constitucional los derechos de los niños por primera vez (artículo cuarto constitucional).

Es así que para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, existen normas en el derecho positivo mexicano en las áreas constitucional, civil, penal y laboral.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El primer documento de protección a los derechos y obligaciones de los ciudadanos en México es La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴⁷ la cual señala en el artículo 1º... “Queda prohibida toda discriminación motivada por: origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y las libertades de las personas”. En el 4º: que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. Así también señala obligaciones a los padres en cuanto a la preservación de esos derechos y al Estado, quien deberá proveer lo necesario para que se dé el respeto a la dignidad de la niñez así como el ejercicio de sus derechos y otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven en el cumplimiento de los derechos de la niñez.

El tercer párrafo del artículo cuarto de la Constitución consagra el derecho a la salud y para dar cumplimiento a ese mandato y señalando que “es necesario proscribir toda discriminación o privilegio que impida a determinadas personas o

²⁴⁷ *Leyes para el Distrito Federal. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.* Ed. Sista, México 2003

grupos sociales el disfrute de una vida plena... Estos grupos están preferentemente constituidos por menores y ancianos en situación de desamparo, minusválidos y personas carentes de recursos socioeconómicos que requieren de diversas clases de protección a fin de evitar los riesgos a que están expuestos e incorporarlos a una vida útil para ellos y para la comunidad... El Estado Mexicano tiene la obligación de proteger a los grupos más débiles de la sociedad... ”.²⁴⁸

Con respecto al artículo 20, fracción X, el numeral V señala que “cuando la víctima u ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro, en esos casos se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley y, el numeral VI: “solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio”.

En el capítulo II respecto A los Mexicanos, señala el Artículo 31 las obligaciones de los mexicanos en el inciso I; “Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria... en los términos que fija la ley”

Con respecto al trabajo, en el Título Sexto, artículo 123 inciso III, se señala que queda prohibido el trabajo a los niños menores de 14 años y los menores comprendidos entre esa edad y los 16 años, solo podrán trabajar turnos de 6 horas. En el inciso II se señala que quedan prohibidos, a los menores de 18 años, los trabajos nocturnos después de las 10 de la noche y las labores insalubres y peligrosas. La fracción A de tal ordenamiento indica explícitamente en su ley reglamentaria en el artículo 22 que se prohíbe la utilización del trabajo de los menores de catorce años, y de los mayores de catorce y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo que la autoridad lo apruebe y haya compatibilidad entre el trabajo y el estudio. Para éstos últimos se requiere de

²⁴⁸ Ídem, p. 312

la autorización de los padres o tutores. Los mayores de dieciséis años tienen capacidad plena para celebrar contratos de trabajo (art. 23)

Respecto a la Seguridad Social, los derechos de los menores de edad se refieren a la protección que tienen los hijos de los trabajadores pensionados, prestaciones a los hijos de los trabajadores menores de 18 años de edad cuando sean dependientes económicamente de ambos o uno solo de los padres, la seguridad social se extiende hasta los 25 años de edad de los hijos de los trabajadores siempre que esté estudiando, las mujeres menores de los 18 años tiene derecho a atención gineco obstetra y ayuda para la lactancia, siempre que dependa económicamente de los padres.

Por último el Artículo 133 correspondiente al Título Séptimo denominado Previsiones Generales, se especifica: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados o que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.²⁴⁹

Por lo que corresponde a las leyes secundarias encontramos primeramente en el Distrito Federal el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal. Entre los derechos a los que alude este instrumento respecto a los niños, niñas y adolescentes están: a ser protegidos por la ley (art.22); a tener domicilio (art. 31); a ser registrados (art. 55); a los alimentos (art. 303, 308, 315-I); a ser oídos en un juicio de contradicción de la

²⁴⁹ Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal. Edt. Sista. México. 2003

paternidad (art.336); a ser considerados hijos de matrimonio (art.344, 354); a reconocer un hijo (art. 361, 362, 363, 364); a consentir en su adopción (art. 397); a la buena administración de sus bienes (art. 441); a designar tutor en su testamento (art. 470); a elegir tutor legítimo (art.484); a elegir tutor dativo (art. 496); a ser consultado por el tutor para actos importantes en la administración de sus bienes (art. 537. IV); a elegir carrera u oficio (art. 540); del emancipado (art. 642,643); a ser testigo de testamento (art. 1502, II); a testar (art. 1306); a vender los bienes de sus padres (art.- 2278,428); derecho del hijo que fuera reconocido (art.389).

Según el artículo 450 de este mismo código, los menores de edad (los menores de 18 años) y los mayores de edad con enfermedades reversibles o irreversibles, discapacidad y que no puedan valerse por sí mismos, tienen incapacidad legal y natural y cuando no están sujetos a patria potestad, son objeto de tutela. El ejercicio de ésta es la guarda y educación de los menores. Explícitamente se señala que la mayoría de edad inicia a los 18 años cumplidos (art. 646), sin embargo el mismo ordenamiento legal prevé que al cumplir los 16 años, los menores pueden contraer matrimonio con el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, o en su defecto el juez de lo familiar, también pueden otorgar capitulaciones matrimoniales (art. 181, 179), así como a hacer donaciones antenuptiales (art. 229).

También se señalan los derechos del hijo adoptado, los cuales serán los mismos que tiene un hijo no adoptado (art.396, 410-A, 410 E, 419)

Los menores que están bajo patria potestad o custodia tienen derecho a la educación y cuando se incumpla esta obligación los Consejos Locales de Tutela tendrán que denunciarlo ante el Ministerio Público (art. 422)

¿Cómo es que los Consejos Locales de Tutela puedan denunciar lo que no conocen?, hasta hoy esta disposición no se cumple. Sería muy importante para los

niños y las niñas que se encuentran recluidas en los albergues que los Consejos Locales de Tutela realmente funcionaran y fueran las instancias para realizar el seguimiento y la evaluación de estas instituciones, a fin de garantizar que los niños y niñas realmente se encuentren en una situación de atención y protección en donde lo primordial sea su desarrollo normal tanto emocional como físico

También se especifican otros derechos como: el de los no nacidos para recibir donaciones (art.2357), y el derecho a solicitar hipoteca para seguridad de sus créditos (art. 2935 III).

En cuanto al aspecto procesal, son los Jueces de lo familiar quienes deben atender todo lo relacionado con los derechos de los niños, el Ministerio Público tendrá participación cuando se refiera un hecho en relación con los menores o sus bienes.

Código Civil para el Distrito Federal²⁵⁰

En el Código Civil para el Distrito Federal las referencias a los menores las encontramos en los artículos: 2° en donde se señala que la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer, que a nadie se le puede negar un servicio o prestación a la que tenga derecho, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de éstos, entre otras por razones de edad o discapacidad. En relación con esta disposición encontramos el artículo 23 en donde se aclara lo relativo a las restricciones respecto a la capacidad jurídica de los menores de edad y de los incapaces, lo cual no significa, se aclara en el mismo, que se menoscabe la dignidad y la integridad de la persona. Esto indica que los menores de edad y los incapaces están tutelados por sus padres o representantes ante la ley.

²⁵⁰ Código Civil para el Distrito Federal. Edt. Sista. México. 2003

Posteriormente el artículo 31 se refiere al domicilio, en éste se señala que el domicilio del menor de edad no emancipado es el de persona a cuya patria potestad está sujeto; del menor que no esta bajo la patria potestad así como del menor incapacitado, el de su tutor y en el caso de los menores abandonados o incapaces abandonados, el que resulte de conformidad con las especificaciones del artículo 29 que señala que el domicilio es en donde habitualmente residen y cuando permanezcan en él por más de seis meses.

El artículo 65 habla del registro de un recién niño o niña que se haya encontrado expósito, señalando la obligación de presentarlo al Ministerio Público tal y como lo encontraren declarando los detalles de su hallazgo, el Juez conocerá de esta situación para que proceda en consecuencia. El artículo 66 señala que la misma obligación tienen los jefes o directores de los establecimientos de reclusión, de cualquier casa de comunidad, de hospitales, casas de maternidad e inclusas, tanto a los niños nacidos en éstas o bien que hayan sido expuestas en ellas a los menores recién nacidos. Se debe elaborar el acta respectiva en donde se especifique las circunstancias en las que se encontró al niño o niña, su apariencia, sexo, el nombre y los apellidos que se le pongan así como el nombre de la persona o casa de expósitos que se encarguen de él, artículo 67, así como el recibo de los papeles u objetos que se hayan encontrado con el niño expósito, artículo 68.

El artículo 444 señala que la patria potestad se pierde por resolución judicial, entre otros, por la exposición que el padre o la madre hiciere de sus hijos y por el abandono que el padre o la madre hicieren de los hijos por más de seis meses. Al respecto el instrumento procesar señala en el artículo 923 que cuando el menor hubiere sido acogido por alguna institución de asistencia social o privada, el presunto adoptante o la institución recabarán constancia del tiempo de la exposición o abandono, en caso de no haber transcurrido los seis meses el adoptante se entregará en depósito en tanto se consuma el plazo aludido.

Código Penal para el Distrito Federal²⁵¹

Respecto al Código Penal para el Distrito Federal,²⁵² en su capítulo III referido a la Aplicación Personal de la Ley especifica que las disposiciones del Código Penal se aplican a toda persona a partir de los dieciocho años de edad (art. 12).

La aplicación de la ley a los menores de 18 años que se ven involucrados en conductas delictivas está fundamentada en el cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución “La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. De esta suerte aparece la Ley para el tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal.

Con esta ley se pretende dar un trato justo y humano a los menores que han cometido alguna infracción, basada en la misma Constitución y en los tratados Internacionales para la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ella queda explícita la prohibición del maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica o cualquier otra acción que atente contra su dignidad o su integridad física o mental. Ninguno de estos aspectos lo cumplen quienes tienen a su cargo la vigilancia de los adolescentes en estos lugares, es bien sabido y por diversas investigaciones y denuncias, que los lugares en donde se les tienen reclusos, están en pésimas condiciones además de que son objeto de vejaciones y lo que menos se cuida es justamente la dignidad de la persona. Pero ese problema es tema de otra investigación o análisis.

Esta Ley se aplica a través del Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su propósito es reglamentar la

²⁵¹ Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Sista. México. 2003

²⁵² 3 Leyes para el Distrito Federal que debe conocer el ciudadano. *Constitución Política delos Estados Unidos Mexicanos, Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*. Edit. Sista. México. 2003

protección de los niños, niñas y adolescentes, así como su adaptación social. Aplica para los mayores de 11 años y menores de 18. Los menores de 11 años son sujetos de asistencia social por parte de las instituciones del sector público o privado, mismas que se constituyen en auxiliares del Consejo, dependientes a su vez de la Ley Nacional de Asistencia Social.

Sin embargo, cabe señalar que en el Código Penal en cuestión, se señalan delitos en los cuales las víctimas son niños, niñas y adolescentes, en donde se distingue la protección que la ley establece para ellos como personas objeto de algún delito como por ejemplo: Las penas a que se someten los que causen lesiones a... sus descendientes, adoptado... (art. 131); cuando las lesiones se infieran con crueldad o frecuencia a un menor de edad o a un incapaz, sujeto a la patria potestad, tutela o custodia del agente, la pena... (art. 132); al que exponga en una institución o ante cualquier persona a un incapaz de valerse por sí mismo, respecto del cual tenga la obligación de cuidar o se encuentre legalmente a su cargo, se le impondrá... (art. 158); al que con el consentimiento de un ascendiente que ejerza la patria potestad o de quien tenga a su cargo la custodia de un menor, aunque esta no haya sido declarada, lo entregue ilegalmente a un tercero para su custodia definitiva, a cambio de un beneficio económico se le impondrá... si el menor es trasladado fuera del territorio del Distrito Federal, las sanciones se incrementarán en... si se acredita que quien recibió al menor de edad lo hizo para incorporarlo a su núcleo familiar y otorgarle los beneficios propios de tal incorporación, se reducirá la pena en... además de las penas señaladas, los responsables de los delitos perderán los derechos que tengan en relación con el menor de edad incluidos los de carácter sucesorio (art. 169) Cap. V Tráfico de Menores); respecto a la retención o sustracción de menores o incapaces, el artículo 171 señala que delinque aquella persona que no siendo familiar o tenga la tutela, retenga a un menor de edad o incapaz sin el consentimiento de quien tenga su custodia o guarda, sin el consentimiento del menor de edad y si además el propósito es la corrupción y el tráfico de órganos; el artículo 173 señala que si el agente es familiar del menor de edad o del incapaz, pero no ejerce la patria potestad o la

tutela sobre éste o mediante resolución judicial no ejerce la custodia o la guarda, se le impondrá la pena...

Respecto del Título Quinto referido a los delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual, encontramos el artículo 175 en sus dos numerales en donde señala que (I) se equipara a violación y se sanciona con la misma pena... a quien realice cópula con persona menor de doce años de edad o con persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa que no pueda resistirlo; o (II) introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano distinto del pene en una persona menor de doce años de edad o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho... si se ejerce violencia física o moral, la pena aumenta...; en cuanto a Abuso Sexual, el artículo 177 señala que quien ejecute un acto sexual sin el propósito de llegar a la cópula con un menor de doce años de edad o incapaz de comprender el acto... si además se emplea la violencia física o moral, la pena aumenta... en el artículo 178 (I) señala que las penas aumentan cuando estos actos se cometan por... el tutor contra su pupilo... además de la prisión, el culpable perderá la tutela o la patria potestad... (IV) por la persona que tenga al ofendido bajo su custodia, guarda o educación o aproveche la confianza en ella depositada.

El artículo 180 referido al estupro, también se refiere a los mayores de doce y menores de dieciocho años de edad cuando tengan cópula con su consentimiento por medio de cualquier tipo de engaño.

La corrupción de menores e incapaces está consignada en el mismo instrumento legal en los artículos 183 a 186 en donde se castiga a quien induzca a un menor de edad o incapaz al exhibicionismo corporal, lascivos o sexual, prostitución, ebriedad, consumo de drogas o enervantes, prácticas sexuales o hechos delictuosos, la mendicidad, aceptar que el niño o niña trabaje en lugar nocivo para

su desarrollo psicosocial, permitir el ingreso a espectáculos pornográficos, o a quienes promuevan el turismo sexual.

La pornografía infantil esta considerada en los artículos 187 y 188, referidos a las sanciones para quienes induzcan a menores de edad en actos de exhibicionismo sexual para fines comerciales en videos.

Los artículos 200, 201 y 202 corresponden a los delitos contra la integridad familiar referido específicamente a la violencia familiar, los delitos especificados en éstos ordenamientos en cuanto al uso de medios físicos o psicoemocionales en contra de algún miembro de la familia independientemente de que se produzcan lesiones o no, se perseguirá por querrela excepto tratándose de menores de edad y de incapaces. El 201 señala que se equipara a la violencia familiar y se sancionará con las mismas penas a quien realice cualquiera de los actos señalados en contra de la persona que este sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado. Se pretende salvaguardar la integridad física y psíquica de las víctimas.

Por otro lado, existen diferentes leyes que se han establecido específicamente para la protección de los niños, las niñas y los adolescentes y las leyes diversas de la administración pública en donde de alguna manera se garantiza la protección de estas personas. Entre estas leyes solo citaré algunas que aparecen en el documento Compilación de Legislación sobre Menores publicado por el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (DIF):²⁵³

Ley General de Salud²⁵⁴

El 26 de diciembre de 1983 se aprobó la Ley General de Salud, a partir de entonces la asistencia social adquiere una nueva dimensión, el servicio básico de

²⁵³ Sistema Nacional para el Bienestar de la Familia. Compilación de legislación de menores. México, 1996

²⁵⁴ Ídem, p. 284

salud, en donde se reconoce éste, como una de las funciones prioritarias y como obligación del Estado para brindar a la sociedad la protección a la salud, desde ese entonces se intentó promover y coordinar los servicios de asistencia públicos y privados, así como mostrar un cambio cualitativo al tratar de eliminar el viejo concepto asistencialista ligado a obras de caridad que realizaban básicamente los particulares, como ya quedo analizado en la primer parte de este trabajo.

Bajo esta nueva perspectiva la asistencia social se concibe como la modalidad de los servicios de salud con el propósito de elevar el nivel de vida de los grupos marginados.

En esta Ley se destacan, para los propósitos de esta investigación, los siguientes artículos:

- el 3° señala que la atención médica es preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;
- el 24 señala que los servicios de salud son de tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social;
- en los artículos 25 y 27 se repite que los servicios de salud son preferentemente para los grupos vulnerables;
- el 61 habla de las acciones prioritarias entre las que destacan la atención del niño y la vigilancia de su crecimiento y desarrollo así como la promoción de la integración y del bienestar familiar,
- indica el artículo 63 que la protección de la salud física y mental de los menores es una responsabilidad que comparten los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad sobre ellos, el Estado y la sociedad en general;
- en el artículo 73 se apunta la competencia de las autoridades de salud y los gobiernos para fomentar y apoyar el desarrollo de actividades educativas, socioculturales y recreativas que contribuyan a la salud mental preferentemente de la infancia y de la juventud;

- el artículo 77 indica que los padres, tutores o quines ejerzan la patria potestad de los menores, los responsables de su guarda, las autoridades educativas y cualquier persona que este en contacto con los mismos, procurarán la atención inmediata de los menores que presenten alteraciones de conducta que permitan suponer la existencia de enfermedades mentales.
- Así mismo es importante señalar que en este ordenamiento la Secretaría de Salud se compromete entre otros asuntos relacionados con la nutrición a normar el establecimiento, operación y evaluación de servicios de nutrición en las zonas que se determinen, en función de las mayores carencias y problemas de salud, artículo 114.
- Los artículos 167 al 180 refieren a la Asistencia Social, entendiendo por ésta, el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Referente a las actividades básicas de Asistencia Social²⁵⁵ se establecen entre otras:

La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;²⁵⁶ el ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables, la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos; la investigación sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencias social; el apoyo a la educación

²⁵⁵ Ídem. p. 311

²⁵⁶ El subrayado es mío

y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, artículo 168.

Los menores en estado de desprotección social tienen derecho a recibir los servicios asistenciales que necesiten en cualquier establecimiento público al que sean remitidos para su atención... artículo 170.

Los integrantes del Sistema Nacional de Salud deberán dar atención preferente e inmediata a menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física y mental. Asimismo darán atención a quienes hayan sido sujetos pasivos de la comisión de un delito que atenten contra su integridad física o mental y el normal desarrollo psicosomático de los individuos, artículo 171.

Por último, se señala en el artículo 467 que al que induzca o propicie que menores de edad o incapaces consuman, mediante cualquier forma, sustancias que produzcan efectos psicotrópicos, se les aplicará de siete a quince años de prisión.

Sin embargo en la realidad las disposiciones contempladas en la Ley de Salud, ya presentadas, no se cumplen, el servicio de salud que esta ley establece para la atención de los menores en estado de abandono que se encuentran en las instituciones de asistencia privada, nunca reciben asistencia médica por parte del Estado y sus instituciones en las mismas instalaciones de la casa o albergue.

Las instituciones tienen acuerdos privados y directos con hospitales particulares, que a través de los patronatos (cuando existen) convienen entre sí. Existen otros albergues que recurren a los centros de salud más cercanos como cualquier ciudadano a solicitar su ficha de atención, es decir, no hay una atención especial para esta población institucionalizada.

Por otro lado ¿cómo saber la situación en cuanto a la salud de los y las niñas que se encuentran en esas circunstancias cuando no hay programas de atención y seguimiento para las instituciones?

Ley Nacional de Asistencia Social²⁵⁷

Por lo que corresponde a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, sus acciones son la protección de los grupos e individuos más débiles de la sociedad y las labores de fomento de la integración familiar y comunitaria. Y, por supuesto, como se mencionó párrafos arriba está ligada a la salud, y rigen para toda la República.

Así en esta ley establece.

- En el artículo 3°. se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.
- El artículo 4° indica que los servicios de asistencia social son preferentemente, entre otros, para los menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato.....
- El artículo 12 señala que se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social entre otros, la promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez.²⁵⁸

²⁵⁷ DIF. Compilación.... Op.Cit. p.311

²⁵⁸ Íbidem. Pag. 322

En esta misma Ley se integra de manera normativa el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sus objetivos a la letra son:

- promoción de la asistencia social,
- prestación de servicios en ese campo,
- promoción sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas,
- realización de las demás acciones que se establezcan las disposiciones legales aplicables.

En el artículo 15 fracciones VII, IX, X, XII y XIII señalan que para el logro de los objetivos del Sistema, se debe:

- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, ancianos y minusválidos sin recursos.
- Realizar estudios e investigación sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales de las entidades federativas y de los municipios.
- Realizar y promover la capacitación de los recursos humanos para la asistencia social.
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos.
- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado, en los términos de la Ley.²⁵⁹

²⁵⁹ Ibidem, pag. 327

Estos enunciados, en el caso de los niños que se encuentran en las casas hogar o albergues no se cumplen por parte del DIF nacional así como de los DIF estatales incluido el del Distrito Federal, toda vez que el sistema Nacional cuenta solamente con dos casas cuna, un internado para varones y uno para niñas. Por lo que corresponde a los menores abandonados incapaces, el DIF Nacional se ha negado sistemáticamente a aceptarlos en alguna de estos centros de acogida. La política ha sido siempre recibir a niños sanos. De esta suerte, por ejemplo la PGJDF que conoce de casos de abandono o violencia de los niños o niñas en esta situación, tiene que recurrir a instituciones de asistencia privados para que los reciban, no sin un alto grado de dificultad para ello.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal²⁶⁰

Por lo que corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal señala, conforme al artículo 631 del Código Civil, la formación de los Consejos Locales de Tutela en cada demarcación territorial de DF. Este es un órgano de vigilancia y de información del ejercicio de la tutela. Tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a la patria potestad tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda para gobernarse por sí mismos (art. 449 del Código Civil). También puede tener por objeto la representación interina o provisional de las personas menores o discapaces en los casos especiales que determina la ley.

Estos Consejos Locales de Tutela también están, según el mismo ordenamiento, facultados para vigilar, por conducto de visitas que realicen a través de un procedimiento administrativo, que las casas de asistencia brinden los cuidados y atenciones necesarios a las niñas y niños expósitos, abandonados y aquellos

²⁶⁰ Ídem. p. 337

que hayan sido objeto de violencia intrafamiliar, así como los adultos mayores y a las personas con alguna discapacidad.²⁶¹

Esta afirmación, no está contemplada en el Código Civil, puesto que los únicos artículos que hacen mención a los Consejos Locales de Tutela se especifican en el 631, 632 y 422 y ninguno de ellos señala esta obligación, solamente se refieren a los casos de tutela de los que ejercen la patria potestad o la tutela. Sin embargo adoptada por el DIFDF, induce a pensar que las casas hogar o albergues que atienden a los niños expósitos o abandonados están siendo evaluadas, lo cual no ha sucedido. A finales del año 2002, por primera vez se plantea la necesidad de hacer un censo de estas instituciones, fuera de ello, no ha habido más seguimiento de cada una de las casas, ni de la situación en la que se encuentran los niños y las niñas en dichos establecimientos.²⁶²

Por otro lado, no hay ley ni reglamento para la vigilancia de los albergues o casas hogar, no hay una figura jurídica para vigilar la tutela provisional que es lo que corresponde a estas instituciones y sus representantes. No está por demás decir que el DIF DF no cuenta con albergues dedicados a los niños abandonados o expósitos. Pero además sabiendo de la existencia de las casas hogar dependientes de la Instituciones de Asistencia Privada, ya que el gobierno del Distrito Federal les asigna, a algunas de ellas, un presupuesto específico, su papel se ajusta solamente a esa función. El único requisito que pide es que esté constituida como una Instituciones de Asistencia Privada o como Asociación Civil, a pesar de que es el gobierno del Distrito Federal quien canaliza legalmente a los niños expósitos y abandonados o que presente alguna situación especial previa una Averiguación Previa, corresponde a los órganos especiales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Albergue Temporal y la Fiscalía del Menor.

²⁶¹ www.dif.df.gob.mx/apoyo_juridico/CONSEJODETUTELA.html

²⁶² Información proporcionada por el Director de Consejos Locales de Tutela del DIF DF, Lic. Juan Zaragoza

Pero también el Distrito Federal cuenta con el Sistema de Salud, en su artículo 14 inciso III se establece que El Sistema de Salud tiene por objeto... colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y discapacitados.²⁶³ ²⁶⁴Situación que no se realiza pues los menores en estado de abandono que se encuentran en alguna de las instituciones privadas, nunca reciben servicios de atención, ni de asistencia social.

De orden público e interés social, la Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal²⁶⁵, señala en el artículo 3º: constituye una prioridad para el desarrollo integral de las personas con discapacidad promover e impulsar: los programas de prevención; asistencia médica y rehabilitatoria; orientación y rehabilitación sexual; educación especial; orientación y capacitación a las familias o a terceras personas que apoyan a la población con discapacidad; promoción, protección y defensa de los derechos de las personas con discapacidad; entre otros.²⁶⁶

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal²⁶⁷

En 1995 en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) se crea el reglamento de la Ley Orgánica y en lo que toca a las Direcciones Generales, se determinan las funciones de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil. Es importante señalar que en esta ley se refiere a los asuntos de los niños, niñas e incapaces:

En el artículo 23 fracción VIII indica como una de sus atribuciones la de velar por los intereses de los incapaces no sujetos a la patria potestad o tutela.

²⁶³ El subrayado es mío

²⁶⁴ DIF. Compilación de Legislación...Op. Cit. p. 385

²⁶⁵ Ídem. p. 506

²⁶⁶ Ídem. p. 507

²⁶⁷ Ídem. p.575

En la fracción X: intervenir en todos los casos de que conozcan las direcciones generales de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos y de Atención a Víctimas de Delito, cuando determinado asunto origine para algún menor o incapacitado, una situación de conflicto, daño o peligro, así como en los que sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados a fin de determinar lo que proceda en derecho.

En la fracción XI ejercitar las acciones pertinentes... para proporcionar a los menores o incapacitados protección conforme a derecho entregándolos a quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad... o canalizándolo a algún establecimiento asistencial... promover ante los tribunales la designación de custodio o tutor...²⁶⁸

El acuerdo de la misma institución, para proteger a los menores o incapacitados relacionados con averiguación previa se emite el acuerdo de abril de 1989 en donde se señalaba que para su atención y protección se le remitiría al Albergue Temporal de la PGJDDF como una de sus actividades sustantivas de asistencia social, proporcionando atención y cuidados especiales y designarles custodios o tutores. Así mismo se señalaba en el mismo ordenamiento que cuando algún expósito no fuera aceptado por alguna de las instituciones de beneficencia, el menor quedaría bajo la tutela legítima del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, los demás se canalizarían a las instituciones de asistencia. También se señala que la Procuraduría promovería la adopción de los menores.

Albergue Temporal de la PGJ DF²⁶⁹

Se crea desde 1989 y oficialmente en 1990 para otorgar protección a menores de catorce años o incapaces en situación de conflicto. Y desde entonces recibe a niños y niñas expósitos, abandonados o que se encuentren en situación de

²⁶⁸ Idem. Pág 577

²⁶⁹ Ídem. p. 601

conflicto y peligro siempre que haya una averiguación previa de por medio. Las edades de los menores comprenden de los 0 a los 12 años de edad y se califican como víctimas de abandono, maltrato, conflictos familiares, familiar detenido, abuso sexual y/o violación, enfermedad mental y/o incapacidad permanente por parte de los padres, extravío o cualquier situación que ponga en peligro la integridad física y emocional del menor. Su temporalidad en el albergue la determina la directora. Es la Dirección General de Asistencia de Menores Incapaces, la que determina acuerdo a la resolución de la situación jurídica de los menores para reintegrarlos a su núcleo familiar o ubicarlos en alguna institución de asistencia social, pública o privada para su destino permanente.²⁷⁰

El Albergue consta de:

- La subdirección de Servicios Médicos, en donde se valora el estado nutricional de cada uno de los menores, se atiende a su estado de salud integral, higiene y vacunación. Vigilancia en casos de padecimientos infectocontagiosos o en su caso canalización a consulta externa u hospitalización, valoración odontológica y atención específica.
- La subdirección de Nutrición atiende lo relacionado con las dietas y el estado nutricional de los menores, cuando el menor llega con un severo grado de desnutrición, se le canaliza al la Cruz Blanca Neutral para su rehabilitación nutricional.
- La subdirección de Servicio Social tiene a su cargo la localización de familiares, los estudios socioeconómicos para la reinspección familiar, la canalización a las instituciones públicas o privadas de acuerdo al perfil del menor, traslados a hospitales y consultas médicas o laboratorios clínicos, traslados a audiencias, comparecencias, escuelas o a cualquier servicio que se requiera, trámites diversos y notificaciones.
- Subdirección de psicología, estudios psicológicos, apoyos psicológico al ingreso y durante su estadía y a su egreso, terapias, estimulación

²⁷⁰ Idem pág. 601

temprana, terapia de grupo, modificación de conducta, terapia física y de rehabilitación.

- Subdirección de pedagogía, de acuerdo con la edad de los menores, éstos reciben: actividades que propicien el desarrollo integral en las áreas psicológicas, socioafectiva, psicomotriz, cognoscitiva y física, para maternales. Actividades tendientes a continuar con el desarrollo de acuerdo a su edad para los preescolares y escolares.

Cabe señalar que el albergue está construido en un espacio adecuado para los niños y las niñas, hay dormitorios generales para niños y para niñas con baños amplios y limpios más un espacio de aislamiento para los enfermos con peligro de contagio, un área común para desarrollar las diversas actividades y un patio amplio donde hacen actividades recreativas.

Agencia Especial del Ministerio Público para la Atención de los Asuntos relacionados con los menores de edad²⁷¹

La Agencia Especial del Ministerio Público para la Atención de los Asuntos relacionados con los Menores de Edad se crea por acuerdo también de la PGJDF. En este ordenamiento se señala que los menores relacionados con averiguaciones previas y se les origine una situación de conflicto, de daño o peligro, se les dará una atención especial para su amplia protección, para lo cual se capacita al personal que este en relación con los menores, canalizándolos al albergue temporal cuando sea víctima de delito.

Sin embargo, aunque la atención a los niños y niñas que llegan al Albergue Temporal es la adecuada, carece de la atención a los menores de conformidad con la Convención de los Derechos del Niño por lo que respecta a su protección integral, me refiero a la falta de seguimiento a la situación de los niños que

²⁷¹ Ídem. p. 582

canaliza este Albergue a las otras instituciones, entre ellas el DIF Nacional y los de carácter privado. Este Albergue, dependiente de la Procuraduría del DF y la misma Fiscalía del Menor desconoce la situación de los niños una vez que éstos han sido trasladados a otra institución.

En 1990, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal firma convenio con el entonces Departamento del Distrito Federal en materia de Asistencia Social, fundamentado en el artículo cuarto de la Constitución y en el artículo 5 y 171 de la Ley General de Salud en relación con la asistencia social, en cuanto a dar preferencia inmediata a los menores sometidos a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física o mental. Y para dar cumplimiento a este convenio, la PGJDF por conducto de la Dirección general del ministerio Público en lo Familiar y Civil y el Albergue Temporal remitía al Departamento del DF por conducto de su departamento de Protección Social a los menores de edad víctimas de delito puestos a su disposición para que recibieran la atención asistencial integral enviando a las niñas al centro Villa Estrella y a los niños al Centro Iztacalco de conformidad con los requisitos, políticas y disponibilidad de admisión del propio DDF.

Así mismo se determinaba que al primer centro se enviaban a las niñas menores de 15 años víctimas de delitos sexuales e indigentes y al segundo a niños mayores de 15 años víctimas también de delitos sexuales, a los que ejercieran la prostitución en vía pública y a los indigentes. A los indigentes, incapacitados o atípicos serían enviados a algún centro de asistencia privada, previamente aceptados por el DDF quien además se haría cargo de las erogaciones generadas.

Estas disposiciones se llevaron a cabo por un corto tiempo, pues la desvinculación entre estas dos instituciones es evidente desde entonces, el único trabajo que realizaba el Departamento del Distrito Federal era el de asistir, en albergues determinados, a los indigentes de cualquier edad en época de invierno.

Coordinación de Asuntos de Menores e Incapaces.²⁷²

En 1995 la PGJDF por acuerdo, se crea la Coordinación de Asuntos de Menores e Incapaces.²⁷³ En sus considerandos señala que la protección a los menores es una garantía constitucional por lo que las instituciones públicas están obligadas a velar por su seguridad y por su salud tanto física como mental, para otorgarles los apoyos que requiere, sobre todo cuando dichos menores tengan el carácter de sujetos pasivos del delito, sus competencias son la atención de asuntos relacionados con menores de edad, discapacitados y de robo y tráfico de infantes. Sin embargo nunca ha existido una relación de ninguna índole entre el ahora Gobierno de la Ciudad de México y la PGJDF en relación con los menores en situación de abandono. Las acciones realizadas desde tiempo atrás por el DF han sido las campañas de protección y albergue a los menesterosos en época de invierno, fuera de ello, no se conoce ninguna acción que coordine a la PGJDF con la Secretaría de Salud y de Asistencia Social del Gobierno del DF.

Fiscalía Central de Investigación para Menores

En 1998 se crea la Fiscalía Central de Investigación para Menores como la instancia que tiene por finalidad apoyar, orientar, investigar y en caso necesario integrar una averiguación previa a los niños y niñas menores de 18 años que la ley califica como menores víctimas o infractores, protegiendo así la seguridad física, emocional y social de éstos. También es competencia de la Fiscalía los delitos cometidos en agravio de los menores dentro del núcleo familiar o por quienes tienen su custodia o tutela. La intervención de la Fiscalía en las denuncias de delitos sexuales se limita a la asistencia social en caso de necesitarlo la víctima, la cual consiste en canalizar a los menores a las casas de asistencia públicas o

²⁷² Ídem. p. 650

²⁷³ Ídem. p. 650

privadas. Por otro lado la Fiscalía es la única instancia de la Procuraduría que puede canalizar a las niñas y/o niños al Albergue Temporal o a las casas de asistencia. Por otro lado el acceso directo a la Fiscalía es la denuncia de la posible comisión de un delito, la cual permite el inicio de la investigación a través de los diversos sectores de la misma fiscalía, cuando el delito es constatado, se trata de proteger al menor con alguno de los familiares colaterales, cuando no se encuentran éstos, se busca un albergue para el menor de acuerdo con su perfil mientras se procede con la averiguación.

Esta Fiscalía se encuentra contemplada en el artículo 42 del Reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que a la letra dice: “Al frente de la Fiscalía para menores habrá un fiscal, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones siguientes:

- ... fracción III, velar por los intereses de las personas con discapacidad, así como de los incapaces no sujetos a patria potestad o tutela, ejercitando las acciones correspondientes.
- fracción IV, intervenir en todos los casos que conozcan las diferentes unidades administrativas de la procuraduría en materia de averiguaciones previas, consignaciones y procesos penales, cuando se origine una situación de conflicto, daño o peligro para un menor o incapacitado, o cuando éstos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados a fin de determinar lo que en derecho proceda.
- fracción V, ejercitar las acciones pertinentes a fin de proporcionar a los menores o incapaces la más amplia protección que en derecho proceda, ya sea entregándolos a quien corresponda en los términos de las disposiciones aplicables o canalizándolos a algún establecimiento asistencial y, en su caso promover ante los tribunales competentes la designación de custodios, tutores o curadores.
- fracción VII, iniciar e integrar las averiguaciones previas, que no estén reservadas a otras unidades especializadas, por delitos en los que la

víctima u ofendido sea un menor o incapaz, y en los demás casos de su competencia, solicitar al juez correspondiente las medidas de seguridad que sean procedentes.

- fracción IX, apoyar a la unidad administrativa correspondiente, en coordinación con las autoridades competentes, para localizar, con base en las convenciones internacionales de la que México sea parte, a los menores trasladados ilícitamente, dentro y fuera de la República”.²⁷⁴

Esta Fiscalía depende de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales y tiene como finalidad, según sus propias atribuciones en cuanto a lo que se le tiene como responsabilidad, apoyar, orientar, investigar y en caso necesario integrar una averiguación previa a niños y niñas menores de 18 años que la Ley califica como víctimas o infractores, protegiendo así la seguridad física, emocional y social del niño

La Fiscalía cuenta con dos subdirecciones, una administrativa y otra médica y asistencial, ésta última consta de un grupo interdisciplinario de médicos, psicólogos y trabajadoras sociales que coadyuvan en la investigación de un delito con el Ministerio Público. Cuenta con 4 Agencias Investigadoras y 21 unidades especializadas que dependen de las agencias.

En relación con los menores víctimas, es competencia de la Fiscalía los delitos cometidos dentro del núcleo familiar y el agresor es quien ejerce la patria potestad, tutela o tenga al menor bajo su guardia y custodia. La Fiscalía toma conocimiento de los hechos delictivos en contra de un menor de diversas maneras:

²⁷⁴ Martínez Vera, Amanda. *Documento de Trabajo*. Fiscalía Central de Investigación para Menores. PGJDF. Febrero de 2003

- ✓ Mediante la denuncia directa de personas que hayan presenciado el hecho; por notificación de caso médico legal al ingresar a algún hospital;
- ✓ Mediante llamadas telefónicas; a través de reportes a Niñotel, DIF, Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), Comisión de Derechos Humanos, Secretaría de Educación Pública, o de las áreas de la Procuraduría.

En el caso de las denuncias médicas, el Ministerio Público inicia la Averiguación Previa y la investigación de la denuncia, el médico debe rendir un informe detallando las lesiones que el menor presente. En caso de las otras formas de denuncia, el área de trabajo Social inicia una investigación en el mismo domicilio, revisiones médicas y entrevistas de carácter social y psicológico. En caso de comprobar que hay elementos constitutivos de delito en agravio del menor, se procede a la retención de éste y se opta por:}

- ✓ entregarlo a un familiar alternativo con el cual el menor se encuentre vinculado y se procede a valorar tanto a los familiares como al menor o,
- ✓ se le busca una casa hogar de acuerdo al perfil del menor victimizado. Mientras tanto, continúa la averiguación hasta determinar el ejercicio o no de la acción penal.

También señala la misma Fiscalía que el Ministerio Público se encuentra facultado para intervenir de oficio en atención al interés superior del niño, en los casos en que su integridad física o psíquica se encuentre en peligro, aún cuando su encuentro bajo la custodia de sus padres o tutores o de quien lo tenga legalmente.

Por lo que corresponde a los delitos sexuales, aún siendo el caso de niños, esta Fiscalía no toma conocimiento de ello sino que los remite a la Fiscalía de delitos sexuales, a menos que requiera de asistencia social. La corrupción de menores es un delito en el que interviene esta Fiscalía cuando quien induce a este delito a los menores son sus propios padres o tutores.

La Fiscalía en comento, tiene sus bases en los delitos cometidos contra los menores de edad fundamentalmente en el núcleo familiar como el lugar en donde más se violenta a los menores de diversas maneras y grados de lesiones físicas, por no hablar de las lesiones psicológicas. Sin embargo, las denuncias de la situación de los menores que viven en las casas hogar a donde son canalizados por la propia Procuraduría desde hace ya varios años, por sus propias instancias, hoy a través de ésta Fiscalía con el propósito de protegerlos de la situación en la que encuentran en sus propias familias o por no contar con éstas, son prácticamente nulas.

Es así que, pese a que las acciones pretenden atender la situación de los menores víctimas de delitos, también es cierto que no existe un programa de seguimiento una vez que los niños han sido depositados en una de las casas hogar ya sean públicas o privadas (ni de los menores infractores en las instituciones para su rehabilitación). Y tampoco existe un departamento legal que atienda las diversas necesidades de los niños en estas casas, por ejemplo, que atiendan lo relativo a las adopciones que promueven de manera independiente, en donde se ha denunciado el tráfico y robo de menores. Es importante señalar para este asunto que se ha detectado que en algunas de las casas hogar, se promueve también de manera independiente el registro del menor justamente para trámites de adopción y que no haya problemas en caso de que aparezca la madre o algún familiar.

Esta Fiscalía reporta que las estadísticas de maltrato hacia menores revelan datos parciales puesto que los delitos cometidos al interior del núcleo familiar difícilmente trascienden hacia el exterior, de allí que una de las funciones de ésta sea la campaña a favor de la denuncia, y por supuesto lo que sucede dentro de las instituciones de asistencia tanto públicas como privadas es prácticamente desconocido.

Esta Fiscalía tampoco conoce todos los lugares a donde se canalizan a los niños y niñas, carecen de un sistema de seguimiento de su situación. Por lo que una vez canalizados, el Estado a través de PGJDF se desentiende de los menores abandonados o expósitos.

4.4 LEY DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS EN EL DISTRITO FEDERAL

En el Distrito Federal se aprueba en diciembre de 1999 la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños. En ésta se reconoce a la infancia como sector prioritario en la sociedad y es en términos generales un gran avance en México respecto a los acuerdos de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Ley señala en el Título Primero los objetivos y disposiciones generales entre los que destacan: garantizar y promover el ejercicio de los derechos de los niños y niñas; establecer los principios que orienten las políticas públicas a favor de los niños y niñas.

Para entender los efectos de la Ley se especifican, en la misma, los términos que en relación con los niños y niñas es necesario conocer:

1. Abandono, situación de desamparo en que viven los menores de edad cuando los progenitores, tutores o responsables de su cuidado dejan de proporcionarles los medios básicos de subsistencia y cuidados necesarios para el desarrollo integral.
2. Acciones de participación respecto a la información, formación de opinión propia, expresión y participación de los niños y las niñas.
3. Acciones de prevención por parte del gobierno, la familia y la sociedad para evitar el deterioro en las condiciones de vida y situaciones que pongan en riesgo la supervivencia y desarrollo de niños y niñas.
4. Acciones de protección para los que se encuentren en situación de desventaja social.

5. Acciones de provisión para garantizar la sobrevivencia, bienestar y desarrollo pleno y la satisfacción de sus derechos.
6. Asistencia social, acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan su desarrollo integral.. protección física, mental y social en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental.
7. Atención y protección integral, acciones compensatorias o restitutivas a favor de niños y niñas en condiciones de desventaja social para satisfacer sus necesidades básicas, desarrollo biopsicosocial y el ejercicio de sus derechos.
8. Hogar provisional, núcleo familiar que proporciona alojamiento temporal, cuidados y atenciones en situación de desamparo con el objeto de brindarle un ambiente propicio para su atención integral.²⁷⁵

El Título Segundo capítulo I señala, en el artículo 4, los principios rectores de los derechos de los niños y las niñas en el DF destacando el interés superior de niños y niñas, y establece una relación de acciones para su cumplimiento, entre otras: la asignación de recursos para programas sociales y la formulación y ejecución de políticas públicas relacionados con niños y niñas.

El capítulo II, artículos 5,6 y 7, se refiere a los derechos, entre los que se destacan:

1. a la vida, integridad y dignidad, en donde se integran una vida con calidad, la no discriminación, una vida libre de violencia, respeto a su vida emocional, física y sexual, protegerlos contra la explotación recibir información y protección civil, de sus padres, del gobierno y de la sociedad.
2. a la identidad, certeza jurídica y familia, tener una identidad, tener nombre y apellido propios, solicitar y recibir información sobre su origen e identidad

²⁷⁵ *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal*. Asamblea Legislativa del Distrito federal. Col. Ordenamientos Jurídicos. México 2001. p. 8,9

de sus padres, vivir en el seno de una familia, integrarse a un hogar provisional y ser adoptado, emitir su opinión en todo procedimiento judicial o administrativo, recibir trato digno cuando sean víctimas de ilícitos o cuando cometan infracciones, recibir apoyo por parte del gobierno cuando sus derechos se vean afectados.

3. a la salud y alimentación.
4. a la educación, recreación, información y participación.
5. a la asistencia social, cuando se encuentren en circunstancias de desventaja social.
6. aplicación del principio de la ley de conformidad con el interés superior del niño.

El artículo 7 señala que tiene derecho a servicios de defensoría y representación jurídica gratuita proporcionada por los diversos órganos locales de gobierno.²⁷⁶

El Título tercero se refiere a las obligaciones de la familia contempladas en los artículos 8 al 13, el artículo 16 señala que las mismas obligaciones tendrán los tutores y personas responsables del cuidado y atención de los niños y niñas que se refieren asegurar el respeto y la aplicación de los derechos, sin violencia, discriminación o maltrato y garantizarles todos los derechos de los niños y niñas.

Los artículos 14 y 15 se refieren a la situación de los niños y niñas cuando se ven privados de su familia, en donde se destaca que la Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF son las instancias del Gobierno que deben brindarle asistencia social, atención integral y procurarle un hogar provisional. Propiciar la participación de hogares provisionales en el cuidado y protección cuando se encuentren privados de su familia de origen, su certeza jurídica ante autoridades y la adopción plena de conformidad con el Código Civil.²⁷⁷

²⁷⁶ Ídem. p. 12-14

²⁷⁷ Ídem. p. 15-16

Respecto a esta disposición, no se encuentran establecidos los llamados hogares provisionales.

El Título Cuarto se refiere a las autoridades: el capítulo primero hace referencia al Jefe de Gobierno y entre sus obligaciones están: realizar, promover y alentar los programas de defensa y representación jurídica, asistencia, protección, provisión, prevención, participación y atención, a través de convenios, programas promoción de medidas de financiamiento, promover, difundir, fomentar y defender el ejercicio de los derechos de los niños y niñas y, presidir el Consejo Promotor.

El capítulo segundo hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Social, quien tiene a su cargo todas las acciones para la protección de los niños y niñas desde las políticas públicas y sociales así como la coordinación con las Secretarías de salud y DIF DF para vigilar el cumplimiento del derecho a la alimentación.

El tercero se refiere a la Secretaría de Salud, cuya misión es garantizar la salud de los niños y las niñas mediante convenios con instituciones públicas y privadas federales o estatales para la prestación de servicios gratuitos a niños y niñas en desventaja social, víctimas de violencia, de delitos, con discapacidad, enfermedades terminales, niñas embarazadas en cuanto a tratamiento, hospitalización y rehabilitación, difundir estos compromisos, campañas de atención odontológica, visual, vacunación, preventiva, educación sexual, cuidados y orientación materno-infantil, así también prevé la coordinación con el Programa Nacional de Salud de la Secretaría de Salud a fin de formular programas diversos para reducir la mortalidad infantil, entre otros.

El capítulo cuarto se refiere al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, en donde va señalando cuales son sus facultades en cuanto a las niñas y niños, entre otras destaco:

- realizar acciones de prevención y protección a niñas, niños maltratados, en desamparo o con problemas sociales, para incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas para su custodia, formación e instrucción, así como garantizar en todo momento su situación jurídica conforme a lo previsto en el Código Civil;
- recibir quejas, denuncias e informes en relación con quienes ejerzan la patria potestad, la tutela, curatela o guarda y custodia o quienes lo tengan bajo su cuidado, sobre la violación de los derechos de las niñas y niños, haciéndolo del conocimiento de las autoridades competentes y de ser procedente ejecutar las acciones legales correspondientes;
- denunciar ante las autoridades competentes cualquier caso de maltrato, lesiones, abuso físico o psíquico, sexual, y en general cualquier acción que perjudique al niño o niña;
- procurar que los niños y las niñas que se encuentren o vivan en circunstancias de desventaja social cuenten con un hogar donde vivir, que cuenten con espacios suficientes para cubrir sus necesidades básicas, dentro de una familia u hogar provisional o instituciones de asistencia pública o privada;
- vigilar que las instituciones y los hogares provisionales presten el cuidado y atención adecuada a las niñas y niños, respetando sus derechos, a través de mecanismos de seguimiento y supervisión en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social;
- supervisar y vigilar cada institución que atienda a las niñas y niños se lleve un registro personalizado de los mismos;
- promover la filiación de las niñas y niños para efectos de su identidad; comparecer ante las autoridades... para ejercer la guarda y custodia provisional y en su caso, la tutela de los niños y niñas en los términos de las disposiciones legales aplicables.²⁷⁸

²⁷⁸ Ídem. pág. 21,22

Respecto al artículo IV de la Ley de los derechos de las niñas y los niños en el DF, las disposiciones señaladas para el DIF, son incumplido para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en las casas hogar, pues no saben cuantas casas hogar existen en el DF. Las cuales se manejan solas. Solamente el DIF Nacional cuenta con dos casas cuna (Coyoacán y Tlalpan) y los internados para niñas y niños (Periférico e Insurgentes) puesto ni siquiera saben cuántas casas hogar existen en el DF.

El Sistema par el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal es un organismo público descentralizado de la administración pública del DF, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Sus objetivos son la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios asistenciales en el DF y que nace en 1999.

Señala entre otras funciones y facultades (art. 3):

- promover y prestar servicios de asistencia social;
- apoyar el desarrollo de la familia y la comunidad;
- realizar y promover acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;
- promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los menores;
- fomentar y apoyar a las asociaciones y sociedades civiles y demás entidades privadas, cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias
- operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de discapacitados sin recursos;
- llevar a cabo acciones en materia de rehabilitación de discapacitados en centros no hospitalarios; realizar estudios e investigaciones sobre

asistencia social y discapacidad; prestar asesoría jurídica y de orientación social a menores, ancianos, discapacitados y en general a personas sin recursos;

- apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces e impulsar la operación de los Consejos Locales de Tutela del Distrito Federal;
- poner al alcance del Ministerio Público los elementos a su alcance para la protección de los incapaces en los procedimientos civiles y familiares de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- colaborar en la elaboración y ejecución de programas de rehabilitación y educación especial;
- vigilar la observancia, por parte de las organizaciones públicas y privadas de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Asistencia Social y en su caso generar las recomendaciones que correspondan;
- participar en la coordinación de las acciones que realicen los diferentes sectores en beneficio de la población afectada en casos de desastre.

En su artículo cuarto señala entre otros órganos para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, las Direcciones Ejecutivas de Asistencia Alimentaria, de Apoyo a la Niñez, y la de Apoyo a Personas con discapacidad.

El artículo sexto del Sistema señala que todas sus actividades se conducirán conforme al Plana Nacional de Desarrollo y del Programa para el Desarrollo del DF, y de los programas sectoriales e institucionales; actuara en coordinación con las dependencias y entidades federales o locales, según sus competencias. Así también, señala, que observarán una vinculación sistemática entre los servicios de rehabilitación y asistencia social y los que proporcionen las dependencias y entidades del sector salud tanto federal como local.

Entre las tareas del Sistema Nacional de Protección a la Familia del Distrito Federal, se encuentra el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los

Niños señalada en el capítulo VI artículo 25 de la Ley de los Derechos de las niñas y los niños en el DF (aprobada el 21 de diciembre de 1999), la cual surge como un órgano honorario de asesoría y consulta del Gobierno del DF, así como de concertación entre los sectores público, social y privado, teniendo por objeto promover, proponer y concertar acciones que favorezcan el cumplimiento de sus derechos.

Este Consejo está integrado por once titulares, el Jefe de Gobierno como Presidente; la Secretaría de Desarrollo Social como Secretaría Técnica; la Directora del DIFDF como secretaria Técnica adjunta; los titulares de las Secretarías de Salud, Gobierno, Seguridad Pública, PGJDF, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del DF y los Diputados titulares de las comisiones de grupos Vulnerables, Educación y Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del DF. Además se suman como invitados especiales: la subsecretaría de Servicios Especiales del DF, dos representantes del sector empresarial, dos de los medios de comunicación, cuatro de organizaciones sociales y nueve niñas y niños, éstos últimos para que expresen opiniones respecto a la problemática de la niñez.

Dicho Consejo, se informa, ha sesionado en siete ocasiones y se han formado siete comisiones: Evaluación y seguimiento; educación y medio ambiente; salud y nutrición; cultura, recreación, deporte y participación; prevención, atención y combate a toda forma de violencia, maltrato y explotación de niñas y niños; combate a la explotación en el trabajo infantil y finalmente, revisión y adecuación del marco jurídico para la infancia.

Sin embargo, la protección a los niños y niñas en estado de indefinición como son los expósitos y abandonados o que se encuentran en situación de riesgo, y de los que da cuenta por un periodo corto el Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del DF, para el DIF del Gobierno del Distrito Federal no existe. A pesar de que ambas instituciones, por lo menos en el establecimiento de colaboración en el Consejo, aparecen como coadyuvantes, en la realidad no

tienen ninguna relación por lo que respecta a proteger los derechos de los niños y niñas que están en algunas de las casas hogar o albergues definitivos a los cuales la PGJDF canaliza a éstos menores por medio de la Fiscalía Central de Investigación para Menores.

Cuenta sí, con un Albergue para los menores que trabajan en la Central de Abastos atendiendo a niños de 6 a 17 años que trabajan como diableros con el propósito de prevenir que se conviertan en menores en situación de calle. Los servicios que proporcionan son entre otros, apoyo médico, becas escolares, atención psicológica, asesoría jurídica, educación sexual preventiva, lavaderos y comedor.

El capítulo quinto, se refiere a los Jefes Delegacionales, en donde se marcan tres funciones relacionadas con los programas de atención a los niños y niñas, a saber:

- participar en la elaboración y ejecución de los programas dirigidos a solucionar su problemática;
- impulsar las actividades de defensa y representación jurídica, protección, provisión, prevención, participación y atención en coordinación con las secretarías del ramo y
- promover la concertación entre los sectores público, privado y social para mejorar la calidad de vida de los niños y las niñas, todo dentro de la demarcación de su competencia.

Nunca se refieren a la disposición establecida en el Código Civil respecto a la función de los Consejos Locales de Tutela, que es el mecanismo para realizar las acciones que este capítulo V señala.

El capítulo sexto se refiere al Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños, órgano que hasta la fecha no funciona y sus atribuciones son fundamentales pues es el encargado de establecer, entre otros asuntos, políticas públicas en relación con la protección de los niños y niñas en el Distrito Federal así como evaluar las distintas acciones y programas en la materia; analizar y proponer modelos de atención y contribuir a la difusión de los principios, derechos y deberes de las niñas y niños en el distrito Federal. (Art.27).²⁷⁹

El Consejo estaría integrado por el Jefe de Gobierno del DF, la Secretaría de Gobierno, de Desarrollo Social, de Salud, de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, el DIF, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tres Diputados de la Asamblea Legislativa de la Comisiones relacionadas con el tema.

Curioso resulta que en este mismo ordenamiento se indica que se podrá invitar a las reuniones a un representante del sector educativo del DF, a dos de la academia, cuatro de las organizaciones sociales, dos del sector empresarial, dos de los medios de comunicación así como a cualquier persona física o moral que se haya destacado por su compromiso, trabajo o estudios en materia de niñas y niños. Este Consejo no funciona.

El Título Quinto de esta Ley, se refiere a las acciones del gobierno en cuanto a la educación y la cultura; la recreación y el deporte y la participación de los niños y las niñas como derechos inalienables.

El Título Sexto se refiere a los niños y niñas que se encuentran o viven en circunstancias de desventaja social con un único capítulo correspondiente a las acciones de protección de las niñas y niños con adicciones, víctimas de maltrato, en situación de calle, trabajadores, con discapacidad. Respecto a éstos últimos, los artículos 55 y 56 señalan la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social y

²⁷⁹ Idem. Pág 24

del DIF DF así como instituciones especializadas para atender a los menores con alguna discapacidad para su rehabilitación, cuidado y atención.

El Título Séptimo se refiere a las Instituciones Privadas dedicadas a la atención de niños y niñas. Es importante hacer mención de los artículos que contienen las disposiciones que el Gobierno del DF ha establecido para éstas: art. 57 inciso IV, coordinarse con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF cuando se requiera integrar a la niña o niño a un hogar provisional, para garantizar en términos del artículo 24 fracción II de esta ley, la certeza de su situación jurídica. Inciso V, hacer de su conocimiento sus derechos y obligaciones y normas vigentes, así como las atribuciones que tiene el personal de éstas, además de precisar las instancias internas y externas a las que puede acudir en caso de ser necesario para denunciar incumplimientos, abusos y cualquier clase de violación a sus derechos. Inciso VI llevar un registro de los ingresos y egresos de los niños y niñas atendidos. Inciso VII llevar el seguimiento y evaluación de la evolución de los casos atendidos.²⁸⁰

En primer lugar no se señala en todo el documento qué se entiende por hogar provisional, nunca se habla de hospicios ni de casa hogar o albergue, cuando lo cierto es no existe el sistema de hogar provisional. Pero además, tal como se señala, esta disposición no se cumple pues, repito, el DIFDF desconoce el número de casas hogar existentes en el DF, por lo mismo, que no puede dar seguimiento ni atención a los niños y niñas o adolescentes que son canalizados a esos lugares. Es más, existe una absoluta desvinculación entre la Fiscalía de menores de la Procuraduría del DF y el DIFDF.

Para el presente trabajo este artículo es fundamental dado el incumplimiento, entre otros, del ordenamiento, como lo veremos en el capítulo correspondiente a la situación de los niños y niñas que se encuentran en estas instituciones.

²⁸⁰ Ídem. pág. 31

El artículo 58 habla de la coordinación entre el DIF DF y la Red de atención, cuyos objetivos son entre otros: establecer una coordinación entre las instituciones públicas y organizaciones sociales que trabajan con niñas y niños en condiciones de desventaja social para ampliar la cobertura y pertinencia de los servicios; garantizar un sistema de canalización y seguimiento a los casos de niños y niñas sujetas a tutela dativa definitiva para que éstos sean enviados a instituciones que ofrezcan servicios adecuados a sus circunstancias y necesidades; propiciar apoyos que requieran programas de atención de las instituciones y organizaciones que integren la red.

Respecto a esta disposición, no hay hasta la fecha la mencionada red, pues no existe por parte del gobierno un directorio de las instituciones que trabajan con niños y niñas en desventaja social, por lo que no dan el apoyo requerido a las necesidades de estas instituciones por un lado, y desconocen absolutamente cual es la situación de los y las niñas respecto a su situación jurídica, educativa, de salud, de protección. De allí que se cometan actos como el de la adopción sin el conocimiento de las instancias legales correspondientes, o las violaciones a que son sujetos los niños y niñas que viven en los albergues.

El artículo 59 se refiere a las organizaciones sociales de la red: estar constituidas legalmente, tener como objeto social la protección de las y los niños en abandono o desventaja social; disponer de los medios que permitan la atención adecuada y observar las normas para la atención, emitidas por las autoridades. En este apartado no se señala cuales son esas normas. Pero además al desconocer la existencia de muchas de estas instituciones, por supuesto que se ignora si las que existen están legalmente constituidas, pues nunca reciben la supervisión ni siquiera de la instancia que canaliza a éstas a los niños o niñas.

El artículo 60 se refiere a los derechos de los niños y niñas sujetas a guarda y custodia en centros de alojamiento o albergues, nótese que aquí ya no se habla de hogares provisionales sino de albergues y centros de alojamiento, sin que se

defina ninguno de éstos lugares, pero se señalan las atenciones que los niños deben recibir:

- ser atendidos sin ningún tipo de discriminación;
- recibir trato digno por parte del personal del centro, y de otras personas beneficiadas; mantener el secreto profesional y utilización reservada del historial y datos que en el mismo consten, solamente el Ministerio Público o la autoridad competente podrá revisarlos para determinar su situación jurídica;
- mantener relación con sus familiares y recibir visitas salvo que exista mandamiento judicial en contra;
- tener cubiertas sus necesidades fundamentales que le permitan un desarrollo personal; acceder a los servicios de salud, educación y los necesarios para atender sus necesidades y que le sean proporcionadas en el propio centro;
- ser respetados en su intimidad personal y de sus pertenencias individuales en el contexto educativo que debe regir en el centro;
- disfrutar en su vida cotidiana, del descanso, recreación y actividades que favorezcan su desarrollo integral;
- participar de manera activa en la elaboración normativa y programática de actividades del centro y en el desarrollo de éstas, sean internas o externas;
- conocer su situación legal en todo momento y a participar en la elaboración de su proyecto individual de vida y
- ser escuchados en las decisiones de trascendencia.²⁸¹

De cumplirse con estas disposiciones, la vida de los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en esta situación sería maravillosa dada su situación de abandono y orfandad.

²⁸¹ Ídem. pág 32,33

Un año después se presenta un decreto en el que se adicionan y reforman diversas disposiciones a esta ley, cabe señalar que uno de los señalamientos más importantes fue la de considerar a los menores en circunstancias difíciles dentro y fuera de la familia. Sin embargo hasta hoy no encontramos acciones que señalen con claridad la atención a los menores que se encuentran en situación de desventaja social por ser víctimas de algún delito, por violación a sus derechos dentro de la familia, en las escuelas, en los albergues públicos o privados.

Y por lo que toca al cumplimiento de esta ley, todavía está muy lejos de ser realidad en casi todos sus rubros y más con relación a los albergues y casas hogar en donde se encuentran recluidos niños y niñas abandonados, expósitos o por ser víctimas de algún delito.

4.5 LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En abril del 2000, se aprueba la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes²⁸² como el mecanismo que vincula directamente los postulados de la Convención de los Derechos del Niño con las disposiciones generales y específicas que establece para que los Municipios, Estados y la Federación legislen a fin de que se establezcan los principios de orden jurídico y se garantice a los niños, niñas y adolescentes el ejercer sus derechos y, señala también, la necesidad de establecer mecanismos para que se cumpla esta ley.

En ésta se incluye a los adolescentes y se especifica... son niños y niñas las personas hasta los 12 años incompletos y adolescentes los que tienen entre doce años cumplidos y 18 incumplidos... además establece el interés superior de la infancia como prioritaria en el diseño de políticas públicas, prestación de servicios,

²⁸² *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Revista N.1 México, 2002

presupuestos etc. Así mismo, encontramos en la exposición de motivos el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes a ejercer sus derechos humanos y sus garantías individuales consagradas en la Constitución.

En su artículo 3, se señalan los principios fundamentales de la ley: la no discriminación por ninguna circunstancia o razón y la igualdad sin ninguna distinción; el interés superior de la infancia; tener un a vida libre de violencia; el de la corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad y la tutela plena e igualitaria de los derecho humanos y de las garantías constitucionales.

El artículo 10 señala las obligaciones de quienes tienen a su cargo el cuidado de niños, niñas y adolescentes proporcionarles una vida digna, garantizarles su alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad; protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación.

En el artículo 23 encontramos que... "las leyes establecerán lo necesario, a fin de asegurar que no se juzgue como exposición ni estado de abandono, los casos de padres y madres que, por extrema pobreza o porque tengan necesidad de ganarse el sustento lejos de su lugar de residencia, tengan dificultades para atenderlos permanentemente, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, los traten sin violencia y provean a su subsistencia".²⁸³

El artículo 25 indica que "cuando un niño, niña o adolescente se vean privados de su familia, tendrá derecho a recibir protección del Estado, quien se encargará de procurarles una familia sustituta y mientras se encuentre bajo la tutela de éste, se le brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar".²⁸⁴ En el mismo artículo se señala lo relativo a la adopción plena, la participación de familias sustitutas y señala además que a falta de éstas se

²⁸³ Ídem. pág. 16

²⁸⁴ Ídem. pág. 17

recurrirá a las instituciones de asistencia pública o privada o se crearán centros asistenciales para éste fin.

El artículo 26 se refiere al respeto a las normas de la adopción, con pleno respeto a los derechos de los adoptados, escucharlos y tomar en cuenta su opinión de conformidad con los términos de la ley, ser asesorados jurídicamente, tanto el adoptado como el adoptante, que este acto no de lugar a beneficios económicos indebidos. El 27 se refiere a las normas de adopción internacional.

El Capítulo Noveno de ésta Ley de Protección está dedicado a los derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, y se dedican tres artículos en donde se especifican sus derechos a la no discriminación, atención especial y adecuada a su situación en cuanto a educación, salud, tratamiento y rehabilitación, reconocer su existencia, adaptar su medio a sus propias necesidades.

La Ley para la Protección señala la prohibición de contratar a menores de 14 años de edad; la obligación de las todas las instituciones de contar con personal capacitado y con instancias especializadas en la procuración de respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes; hace referencia a las atenciones especiales que tienen los menores con discapacidad; resalta el derecho a la educación en cuanto a una educación en derechos humanos además de los conocimientos establecidos por la instancia correspondiente a la educación; la prohibición a las medidas de disciplina que vayan en contra de la dignidad, de la salud física y mental de los niños; el derecho al descanso, al juego y a la participación en la cultura y finalmente reconocer sus derechos como sujetos de derechos, entre los que se incluyen libertad de pensamiento, de expresión, de opinión, a estar informado y a su cultura propia.

La misma Ley en uno de sus apartados del transitorio tercero establece que cualquier disposición que contravenga esta ley, se deroga en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La disposición que establece la Ley de Protección en cuanto a contar con personal capacitado para atender a estos menores no se cumple en ninguno de los establecimientos, no hay ninguna instancia legal que vigile el cumplimiento de lo establecido para el goce de los derechos de los niños. Nadie sabe que es lo que pasa al interior de éstos en cuanto a la vida digna de los menores.

4.6 UN MÉXICO APROPIADO PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA. PROGRAMA DE ACCIÓN 2002-2010

En mayo del 2002 tuvo lugar la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la Infancia en la Ciudad de Nueva York, que ya se relató en líneas arriba. A partir del compromiso asumido por los Estados Parte, México elabora el Programa de Acción, sustentado en “Un Mundo Apropiado para los Niños”, documento aprobado por los 180 países asistentes y que consta de 21 metas y cuatro prioridades: alentar una vida saludable; ofrecer educación de calidad para todos; proteger a las niñas y los niños contra el maltrato, la explotación y la violencia y luchar contra el SIDA.

El Programa de Acción recoge también, la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que en el ámbito de la equidad e igualdad de oportunidades señala:

“Crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, salud, educación y equidad. Para tal efecto se elaborará la agenda que servirá de guía para un movimiento nacional a favor de la niñez y se

promoverá un Consejo para apoyar el desarrollo de infantes y adolescentes”.²⁸⁵

Y para darle continuidad a tal programa nace el programa “Contigo” cuyo propósito fue enunciado como la estrategia ideal para mejorar las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, se menciona que es necesario construir un entorno seguro y productivo, crear espacios dignos de igualdad de circunstancias propicias para su desarrollo integral, todo en un ambiente de seguridad.

Para el Programa de Acción se plantea partir de un diagnóstico de la situación de la infancia en México, con énfasis en el federalismo, impulsar reformas a leyes e instituciones, privilegiar el diálogo y la consulta para definir políticas públicas, incluir para ello a los tres poderes en los ámbitos federal, estatal y municipal, a la sociedad civil, a los niños, a medios de comunicación, a padres de familia y a empresarios.

Este programa consta de cinco partes:

La primera se refiere al marco general en donde se incluyen los derechos de los niños y las niñas; el balance mundial de la década 1990-2000; el balance nacional de la década 1990-2000; rezagos y desafíos; la Sesión Especial de las Naciones Unidas a Favor de la Infancia; el Programa Contigo y el Programa de Acción 2002-2010.

La segunda se denomina Condición social y consta de siete apartados: introducción; distribución de la población infantil en México; transición demográfica; condición social de la infancia en México; hogar, vivienda y vida familiar; medio ambiente y programas para el fortalecimiento de las capacidades, las oportunidades de ingreso, el patrimonio familiar y la protección social.

²⁸⁵ Un México apropiado para la infancia y la adolescencia Programa de acción 2002-2010. México, 2002. pág. 12

La tercera consta de cuatro aspectos: hacia la equidad en salud para la infancia y adolescencia; promoción de una vida saludable; educación de calidad y protección integral para niñas, niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles.

La cuarta parte consta de dos aspectos: hacia un marco jurídico apropiado para la infancia y la adolescencia y hacia la convivencia: participación de niñas, niños y adolescentes.

La quinta y última parte se refiere a la ejecución del programa y al seguimiento y evaluación del Programa de Acción 2002-2010.

Por lo que corresponde a la situación de los menores abandonados que se encuentran institucionalizados, se contemplan en el rubro de Protección Integral señalados a su vez, en el de “protección a los menores en circunstancias especialmente difíciles” y a este respecto, en el balance nacional de la década 1990-2000 los casos que se anotan corresponden a:

- los niños jornaleros agrícolas,
- niños en el mercado laboral formal,
- niños repatriados,
- niños indígenas,
- niños maltratados y víctimas de abuso,
- niños jornaleros migrantes,
- niños en situación de calle y violencia intrafamiliar.

En ninguno de los reportes se hace mención a la situación de los niños y niñas abandonadas que se encuentran en casas hogares ni a la situación de los mismos respecto a la adopción.

Por lo que corresponde al rubro de la Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes en Circunstancias Especialmente Difíciles, el programa 1990-2000 reconocía 11 categorías y para el programa de acción 2002-2010, se retoman esas categorías y se agregan otros grupos, todos comprendidos en los llamados grupos vulnerables.²⁸⁶

PROGRAMA 1990-2000	PROGRAMA 2002-2010
Menores en y de la calle	* Niños y niñas en situación de calle
Menores trabajadores	* Niños y niñas trabajadores
Menores repatriados	* Niños y niñas migrantes y repatriados
Menores maltratados y víctimas de abuso	* Niños y niñas víctimas de violencia maltrato y abuso
Menores hijos de trabajadores migrantes	* Niños y niñas hijos de trabajadores migrantes
Menores discapacitados	* Niños y niñas con alguna discapacidad
Menores indígenas	* Niños y niñas indígenas
Menores farmacodependientes	* <i>Se cambia a vida saludable</i>
Menores infractores	* Niños y niñas en conflicto con la ley
Menores refugiados	* Niños y niñas refugiados o esplazados por conflictos en otros países
menores institucionalizados	* Niños y niñas en desamparo; institucionalizados, víctimas de desastres y/o emergencias
	* Niños y niñas víctimas de explotación sexual comercial infantil, robados, e hijos de reclusas

²⁸⁶ Ídem pág. 111

En la categoría de desamparo aparecen los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, sujetos a asistencia social y que se encuentran en condiciones de marginación social, vulnerabilidad y/o pobreza. Además de los afectados de forma emocional, física o biopsicosocial por la situación surgida en un evento natural.²⁸⁷

El Programa señala al DIF Nacional como la única instancia responsable para la atención de estos niños a través de las casas cuna y los internados que tiene en el Distrito Federal y del proyecto RED DIF-33 para atender en el ámbito nacional con los DIF estatales a las familias y personas en riesgo o víctimas de desastre.

Señala de manera importante el proceso de adopciones de los menores que se encuentran en situación de abandono y por supuesto da importancia al convenio de México con Naciones Unidas respecto a la Convención de la Haya para la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional. Sin embargo no señala, como en otros rubros, cuántos niños se encuentran institucionalizados en el DIF, mucho menos los que se encuentran en otros establecimientos de la asistencia privada. Tampoco señala el documento cuántos niños y niñas han sido dados en adopción nacional e internacional.

Los retos para la atención de estos niños y niñas que menciona el programa son:

1. “Dar continuidad a la promoción y la difusión de la cultura de la adopción, así como a los programas de niños y niñas institucionalizadas”.

Aquí cabe preguntarse cuáles son los programas de la promoción y de la difusión de la cultura de la adopción. Nunca se ha visto un promocional ni se sabe de un programa destinado a promover la adopción, y mucho menos se sabe de programas para las instituciones que tienen a niños y niñas en situación de abandono.

²⁸⁷ Ídem. pág. 129

2. “Garantizar que los procedimientos de adopción se realicen con transparencia, celeridad y certeza y que cumplan estrictamente con la legalidad”.

Es sabido, por mucha gente que quiere o intenta adoptar a un niño o niña, que es muy difícil, los trámites en el DIF son muy lentos y pocas veces dan atención adecuada a los solicitantes, pasan años para decidir si dan o no al niño en adopción. Las parejas o las personas que intentan adoptar a un niño o niña, por lo general lo quieren menor de un año de edad, y resulta tan lento el proceso actual que el niño crece en el internado y pasa la oportunidad para que esté con una familia.

3. “Homologar las prácticas, criterios y procedimientos de adopción y consolidar la profesionalización de los sujetos que intervienen en esta tarea”.

Esta es una tarea del DIF, el cual tiene muchos años y se supone que es la única instancia legal para dar en adopción internacional a los niños, en toda la República, sin embargo tanto la PGJDF como las casas hogar de la asistencia privada tramitan adopciones por su cuenta, sin notificar al DIF.

4. “Elaborar un padrón de niñas y niños institucionalizados, que permitirá al DIF saber cuántos y quienes son, su situación jurídica y si son susceptibles de adopción”.

Hasta la fecha, el DIF Nacional y los estatales desconocen el número de instituciones privadas que existen. No se ha elaborado dicho padrón, lo cual evidencia la falta de interés por los niños y las niñas en estas circunstancias por un lado y, la falta de coordinación entre los mismos DIF. Primero debería hacerse la red de estos sistemas en el ámbito nacional y presentar programas comunes más los específicos por regiones

5. “Consolidar la Red DIF-33”

Justamente la crítica que se hace arriba, tal red no existe.

6. “Profesionalizar los equipos operativos del sistema DIF, en sus tres órdenes de gobierno, para situaciones de desastre.”²⁸⁸

Respecto a los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales, encontramos que están ausentes de esta categoría, si bien es cierto que se señalan en otro apartado, es necesario considerar que también dentro de los que se encuentran abandonados hay una proporción importante de niños, niñas y adolescentes que presentan alguna de las discapacidades que los hacen todavía más vulnerables y dependientes y que se encuentran en situación de abandono.

Por otro lado, se sabe que la situación de estos niños no es un fenómeno nuevo, como ya se demostró en este estudio, sin embargo no aparecen en las estadísticas, no existe información sobre el número de establecimientos que los atienden, no se sabe en que condiciones viven en las casas hogar, si sus derechos son respetados, si reciben educación, asistencia a su salud, si juegan, si tienen los mínimos para llevar una vida digna.

De los 14 programas y proyectos en el ámbito federal a favor de los niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles dentro de la categoría de maltrato y abandono, cuyo objetivo es “Proteger a las niñas y niños de todas formas de maltrato, abandono, explotación y violencia” señalados en el Programa de Acción²⁸⁹, solamente está el que corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia llamado Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo el cual señala como sus objetivos: “garantizar la protección y el desarrollo integral de las personas que por alguna situación de vulnerabilidad social se encuentran en riesgo, situación de abandono y de

²⁸⁸ Ídem, pág. 129

²⁸⁹ Ídem pág. 140-141

maltrato, promoviendo el acceso a los satisfactores básicos de desarrollo, al ejercicio pleno de sus derechos y a una formación con sentido humano que potencie sus capacidades individuales y el acceso a una vida digna, a través de casas cuna, casas hogar, campamentos recreativos y convenios de colaboración con otras instituciones”.²⁹⁰

Cabe señalar que las metas en esta área de Protección, en la Cumbre Mundial de 1990 y en la Sesión Especial a favor de la Infancia 2002, se establecieron de la siguiente manera:

Metas de la Cumbre Mundial de la Infancia 1990-2000

- Mejoramiento de la protección de los niños en circunstancias especialmente difíciles
- Ofrecer mejor protección a los niños en circunstancias especialmente difíciles y eliminar las causas fundamentales que conducen a estas situaciones.

Para el periodo 2002-2010 se agregan una serie de aspectos relevantes dada la situación de denuncias respecto a la situación de los niños y niñas empezando por la sensibilidad de grandes sectores de la población, la tarea desarrollada por las organizaciones no gubernamentales tanto en el ámbito nacional como internacional y la difusión por diversos medios (que no suficientes por parte de las diversas instancias de gobierno) en cuanto a la situación de los menores de edad y sus derechos, y por supuesto por las exigencias de las organizaciones internacionales con las que México ha firmado acuerdos, me refiero a las convenciones ya señaladas anteriormente.

²⁹⁰ Ídem, pág 141

Metas de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2002-2010

- Proteger a los niños y las niñas de todas las formas de abuso, maltrato, abandono, explotación y violencia.
- Proteger a todos los niños y niñas de las consecuencias de los conflictos armados y los desplazamientos forzados, y asegurar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de derechos humanos.
- Proteger a todos los niños y niñas de todas las formas de explotación sexual, incluyendo la pedofilia, el tráfico de menores y el secuestro.
- Tomar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil, tal como están definidas en el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo; y elaborar e implementar estrategias para la eliminación del trabajo infantil que contravenga los estándares internacionales aceptados y
- Mejorar la situación de millones de niños y niñas que viven en circunstancias especialmente difíciles.²⁹¹

El mismo documento (Programa de Acción) señala que estas metas son de corte cualitativo y buscan el mejoramiento global de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles. Así también, reconoce que falta un diagnóstico más preciso sobre la situación de éstos niños y niñas, que faltan también indicadores y metas para dar seguimiento y valorar las acciones emprendidas, que es necesario contar con normas oficiales que regulen las acciones de protección y atención de los sectores público y privado a favor de este grupo así como fortalecer los programas institucionales para dotar de identidad jurídica a los niños, niñas y adolescentes.

El reconocimiento de las necesidades y acciones no cumplidas no los exime de la obligación de realizarlas. Lo cierto es que hasta hoy no se tiene un programa de

²⁹¹ Ídem, pág. 112

diagnóstico real que nos hable de la situación de los miles de niños y niñas que requieren de atención muy especial por parte del gobierno dada la situación de riesgo en que viven, hay un pleito de cifras incluso entre dependencias oficiales en cuanto al número de niños en situación de calle, por ejemplo. Respecto a los niños, niñas y adolescentes que viven en albergues es absolutamente desconocido por las distintas instancias de los gobiernos de México (federal y estatales).

4.7 AVANCES Y RETOS DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En agosto del 2002, el Gobierno de México presenta un documento denominado *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos*. en él se presenta una “agenda con el propósito de dar continuidad a las transformaciones y cambios estructurales e institucionales, para el reconocimiento de los derechos humanos y su cabal protección dentro del Estado”..... “ uno de los principios rectores de este nuevo planteamiento es, precisamente que la reforma del Estado debe cimentarse en los derechos humanos...”²⁹²

De esta suerte se presenta este documento que sirve de base para un trabajo más integrador entre el gobierno y la sociedad civil a través de un mecanismo de acercamiento y de diálogo para establecer políticas y reformas del Estado en materia de derechos humanos.

Sin embargo, respecto a los derechos de los niños, el documento señala que “se debe hacer énfasis en la protección efectiva de los derechos de la niñez, pues son ellos, las niñas y los niños, la principal riqueza de nuestro país y es obligación indeclinable del Gobierno Federal velar por su protección”²⁹³ de allí que se

²⁹² México. Gobierno de la República. *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos*. México, agosto 2002. pág. 7

²⁹³ Ídem. pág. 9

encomiende al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia la ejecución de diez programas a saber:

- Prevención y atención a niñas, niños y jóvenes en situación de calle, “De la calle a la vida”.

Programa éste que ha tenido muchas deficiencias según las organizaciones que trabajan con niños en situación de calle, lo cierto es que van en aumento los niños y niñas en esta situación, actualmente UNICEF calcula que hay más de 40 mil niños y niñas en esa situación, que en el Gobierno del Distrito Federal hay más de 15 mil, según la misma fuente, y son atendidos en una proporción muy baja, sin embargo la Secretaría de Desarrollo Social DF lo niega y asegura que solamente son 1500.²⁹⁴

- Prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil

Problema éste de gran magnitud y consecuencias desastrosas para las víctimas que no ha sido atendido, apenas encontramos algunos avances en cuanto a las investigaciones realizadas por la Procuradurías y los DIF estatales para salvar a cientos de niñas y niños que son explotados por grandes redes mundiales incluso, de traficantes dedicados a este negocio, “tan sólo en el Distrito Federal, de acuerdo con datos de la ONU y Comexani, se calcula que existen alrededor de 5,000 menores prostitutas, más de 50% de ellas en la zona de La Merced... cantidades que reflejan realidades difíciles de ocultar, pese a que aún existen personas que pretenden ver estos casos como aislados”.²⁹⁵

“El Informe sobre Desarrollo Humano (1995) indica que la infancia y la adolescencia son periodos de la vida en que las niñas y adolescentes reciben golpes y también maltrato sexual, y no sólo por prostitución, sino por incesto. Cada

²⁹⁴ Periódico La crónica

²⁹⁵ Gómez Tagle Erick. *Los Actores Sociales en el Comercio Sexual Infantil*. INACIPE. México, 2003

año un millón de niños, en su inmensa mayoría niñas, son obligadas a dedicarse a la prostitución en Asia. La prostitución infantil y el tráfico de niñas van en aumento. Se estima que hay 100 millones de niñas víctimas de mutilación genital”.²⁹⁶

- Prevención. Atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal, fenómeno creciente por la falta de oportunidad de empleo de los mayores y por los desplazamientos internos.

Actualmente el trabajo infantil ha aumentado por la situación de pobreza en que viven sus familias, se encuentran muchas modalidades de la inclusión de las niñas, los niños y los adolescentes en el mercado de trabajo desde los más perversos y humillantes hasta los de mayor peligro, jornaleros agrícolas, cargadores, cerillos, comercio sexual, trabajadores domésticos, en fábricas y maquiladoras, en las minas, etcétera.

- Atención a menores fronterizos. Este es un problema serio dada las migraciones internas y los intentos de migración a la frontera norte, cada día se suman más niños, niñas y adolescentes a este tráfico.

Se calcula en miles los menores que intentan cruzar la frontera norte del país, para reencontrarse con sus padres, para buscar una mejor oportunidad, cada día crece más la migración infantil, se calcula que actualmente intentan cruzar la frontera unos 4500 niños y niñas de entre 13 y 17 años.²⁹⁷

- Centros asistenciales de desarrollo infantil. Es un proyecto para atender a niñas y niños de dos a seis años de edad en situación de vulnerabilidad para brindarles educación y asistencia y cuyos padres se encuentran en situación precaria.

²⁹⁶ Ídem

²⁹⁷ Gutiérrez, Alejandro “Niños deportados” en *Revista Proceso, semanario de información y análisis* No. 1404. 14 de septiembre de 2003. México pág. 30-34

Proyecto que seguramente quiere ser la continuidad de las casas de cuidado diario de administraciones anteriores.

- Centros de asistencia infantil comunitarios, dedicados a los hijos de mujeres trabajadoras sin prestaciones sociales.

El sexenio de Ernesto Cedillo eliminó el Voluntariado Nacional que entre otras funciones, realizaba la de las casas de cuidado diario para los hijos de mujeres trabajadoras sin prestaciones sociales.

- Atención a la salud del niño. Tiene por objetivo impulsar la cultura de educación para la salud.

Sin embargo no se presentan programas focalizados para la población vulnerable

- Prevención y atención integral del embarazo en adolescentes. Propiciando su reintegración a una vida plena.

Son algunas instituciones de asistencia privada las que tienen algunos albergues para las mujeres menores de edad embarazadas. Ninguna que sea del estado, ningún programa de atención y orientación que sea sistemático, permanente y de cobertura amplia.

- Prevención de riesgos psicosociales en menores, adolescentes y sus familiares.
- Difusores infantiles para promover los derechos de los niños en cada estado de la República.

Como podemos observar, los programas impulsados por la federación son incompletos pues la situación de los niños, niñas y adolescentes es mucho más complejo. No hay acciones programables para la atención a los niños que se encuentran en las casas hogar, en los reclusorios o consejos tutelares, no hay la

atención explícita al problema de salud como son la desnutrición y el VIH/SIDA, los niños víctimas de algún delito como el maltrato físico o emocional, los que presentan capacidades diferentes y los que presentan alteraciones psiquiátricas, por citar solo algunos.

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

El 11 de marzo de 2003 por Acuerdo Presidencial, se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos²⁹⁸. Entre los considerandos del decreto están: "promover y defender de forma efectiva los derechos humanos", como respuesta a los compromisos adquiridos por México ante los organismos internacionales en materia de derechos humanos, obedeciendo a lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, promover y defender los derechos de todas las persona a través de la consolidación de una cultura que repudie la violencia, en donde la participación de la sociedad civil es eje en la promoción y defensa de los derechos humanos, establecer una política integral del Gobierno Federal en materia de derechos humanos, entre otros.²⁹⁹

El artículo 1, se refiere al fin primordial de dicho acuerdo: fortalecer la promoción y la defensa de los derechos humanos, mediante acciones a nivel nacional e internacional, a través de las distintas dependencias de la Administración Pública.

El artículo 2 señala a los integrantes de la Comisión, entre los que destacan aquellos que tienen voz y voto, en un primer grupo, y los que asisten con voz pero

²⁹⁸ Con este Acuerdo se abroga el Acuerdo por el que se constituyó la "Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos" publicado en el Diario Oficial el 17 de octubre de 1997. Sin embargo, el mecanismo de diálogo que se llevaba en la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con los derechos humanos, se suma a esta nueva disposición, en calidad de subcomisiones. Esta disposición se enuncia en el artículo cuarto de los transitorios del Acuerdo.

²⁹⁹ Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Diario Oficial. México, marzo 11 de 2003

sin voto. En el primero están: la Secretaría de Gobernación como presidente, la Secretaría de Relaciones Exteriores como Vicepresidente, así como los titulares de la Secretarías de Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, Marina, Defensa Nacional Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como invitados permanentes: la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional Indigenista.

En el segundo grupo se señalan aquellos a los que puedan invitar a las sesiones (cuando los asuntos a tratar así lo requieran) entre ellos: a otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a representantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de órganos constitucionales autónomos, de los gobiernos de las entidades federativas, a organizaciones de la sociedad civil y a otras de carácter privado.

El artículo 3 se refiere a las 12 funciones de la Comisión entre las que destacan: Diseñar y coordinar la política y las acciones de gobierno dirigidas a los derechos humanos; determinar criterios de acuerdo a las disposiciones legales en el plano interno y en política exterior; generar mecanismos de información al respecto en cada una de las dependencias de la Administración pública Federal; Solicitar a éstas mismas que colaboren en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones de los instrumentos internacionales, de las comisiones de derechos humanos, cuya competencia sea reconocida por las legislaciones correspondientes, tanto para su cumplimiento como para su implementación y que cada dependencia adopte las medidas necesarias para la protección plena de los derechos humanos.

El artículo cuarto se refiere a la periodicidad de las reuniones de la Comisión, el séptimo se refiere a la posibilidad de crear subcomisiones, comités técnicos y grupos de trabajo, de carácter permanente como transitorio. Las aportaciones de

las subcomisiones deben mandarse a la Comisión para su análisis y posible aprobación.

El artículo octavo y último señala que la Sociedad Civil podrá participar en todas las sesiones de la comisión, solo representantes en número razonable (sic), con voz pero sin voto, para establecer una interlocución e intercambio de ideas efectivas.

Estas son las líneas para trabajar en esta Comisión, que viene funcionando desde abril del año 2003 con sede en la Secretaría de Gobernación. Desde entonces, la Subcomisión de Infancia dividida en cuatro grupos de trabajo, a saber: Vida Saludable, VIH-SIDA; Educación de Calidad; Protección Integral y Participación Infantil, han trabajado reuniéndose dos o tres veces al mes con sus representantes, un miembro de la Sociedad Civil y uno de la Administración Pública, así como representantes de las diversas secretarías de estado y de grupos de la sociedad civil y de la academia.

Algunos de los productos de estas reuniones de trabajo han sido considerados en el Informe Anual 2003 que presentó el Ejecutivo en el mes de mayo de 2004. Sin embargo, los Grupos de la Sociedad Civil participantes en este programa han estado en desacuerdo respecto a la manera en que se han desarrollado los trabajos. Por ejemplo, antes de que se presentara el documento del Informe (después de un año de trabajo en la Comisión, sin contar los trabajos que algunas de las organizaciones de sociedad civil, veníamos desarrollando desde la Secretaría de Relaciones Exteriores), salió publicado el Diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos en México, que realizó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Este informe carece de una gran cantidad de señalamientos que en los grupos de trabajo se han señalado como violatorios a los derechos de niños, niñas y adolescentes y sin embargo en el Diagnóstico no se contemplan.

"Durante los primeros cuatro meses del año se dio un intenso diálogo para definir la metodología que se debería de seguir para elaborar el PNDH. En la parte gubernamental existía la idea de que el programa en realidad fuera un mero recuento de las acciones que ya se realizan; mientras que el Comité de Enlace mantenía la convicción que el Programa debería articularse como un conjunto coherente de políticas públicas que permitan construir una política de Estado en Derechos Humanos. Al respecto el Comité de Enlace presentó una propuesta metodológica en marzo pasado.

Finalmente en abril la Comisión Intersecretarial presentó su propuesta de cómo llevará a cabo la integración del PNDH. Las organizaciones nos sentimos insatisfechos porque en tal planteamiento no vemos que nuestros aporte hayan sido tomados en cuenta cabalmente.

De allí la declaración enviada por la Red de los derechos de la Infancia el día 22 de julio de 2004. "Durante todos este tiempo han estado funcionando 7 subcomisiones de la Comisión Intersecretarial que tiene a su cargo el proceso del PNDH. La participación en la mayoría de ellas ha sido frustrante y sin posibilidad de ninguna incidencia en el proceso del Programa. Una de las comisiones que había dado resultados fue la de armonización de la legislación nacional a los estándares internacional, ahí se había acordado una propuesta de contenidos mínimos para una reforma constitucional en DH. Sin embargo la propuesta que finalmente presentó el presidente Fox al congreso difiere del resultado obtenido en la subcomisión.

En mayo pasado el Comité de Enlace manifestó al secretario de gobernación su molestia por lo anterior Ahí mismo se le planteó que se integrara una instancia de seguimiento del proceso del PNDH. La respuesta tardó poco más de dos meses y fue simplemente crear una comisión más.

En una evaluación que actualmente hacemos las organizaciones que participamos en el PNDH constatamos lo siguiente:

1) A la fecha nuestra participación ha sido sólo de mera consulta, es decir se nos pide opinión pero las decisiones son tomadas únicamente por el gobierno. En otras palabras hemos estado trabajando en el PNDH pero no se nos ha dejado incidir.

2) Hay un desgaste en la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles, una de sus causas es la enorme desproporción entre el trabajo invertido y los resultados obtenidos.

Por tanto, la apertura mostrada por el gobierno federal está siendo neutralizada por la falta de capacidad para formular políticas públicas duraderas y de fondo; además que el mismo gobierno no ha sido capaz de ir más allá de que la participación social sea mero ejercicio de consulta y convalidación de su política.

Conviene decir que el PNDH es un tema ajeno por completo a los gobiernos y legislativos estatales. Prácticamente nada saben del mismo y mucho menos se sienten responsables de su implementación".

Efectivamente, existe un gran molestia por parte de las organizaciones de la sociedad civil que participan en las subcomisiones de la Comisión de política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

Sin embargo, desde mi punto de vista, es verdad que se están haciendo esfuerzos entre las instancias del gobierno en materia de infancia y derechos humanos con la sociedad civil, la sociedad civil ha planteado diversos temas de gran importancia, y resulta en este momento importante que ninguna de las agrupaciones se deslinde de este proceso, por demás el primero que se da en la historia de este país:

- Vida saludable, VIH-SIDA
- Educación de calidad para todos
- Protección integral y
- Participación infantil

El propósito de estas reuniones es presentar las problemáticas de la niñez a fin de proponer algunos lineamientos y temas para que se establezcan políticas públicas y sociales que refuercen líneas de acción para atender las diversas problemáticas que afectan a la niñez.

4.8 ADOPCIÓN

“El derecho es un fenómeno social, por lo tanto, es dinámico y la adopción como institución jurídica no es la excepción, ha variado tanto en sus objetivos que habiendo surgido como una institución que favorecía los intereses del adoptante, ya para satisfacer necesidades sucesorias, conservar el linaje familiar, el culto doméstico, asegurando para el adoptante oraciones para su alma después de la muerte que quedaban a cargo del adoptado, un remedio a la paternidad frustrada, hasta convertirse hoy en día en una auténtica forma de protección de menores e incapacitados, donde prevalece el interés público sobre la voluntad individual”.³⁰⁰

Efectivamente, durante muchos años y en diversos partes del mundo, la adopción de niños y adolescentes estuvo regida por los intereses de los adultos. En la tradición romana “... se reconocía a la adopción como una fórmula jurídica que se constreñía a establecer una paternidad fingida, constitutiva artificial y ficticiamente mediante la imitación de la naturaleza, a la que se otorgaba tal dimensión jurídica, que permitía colocar al hijo adoptivo en el mismo nivel y en la misma condición

³⁰⁰ Saldaña Pérez, Jesús. “El régimen jurídico de la adopción en el Código Civil para el Distrito Federal” en González Marín, Nuria y Andrés Rodríguez Benot. coord.. *Estudios sobre la adopción internacional*. III. Serie Doctrina Jurídica núm. 69. UNAM. México. 2001 pág 1.

que el hijo legítimo...”³⁰¹ En contraposición, la legislación francesa consideró la adopción en su Código Civil desde el punto de vista del interés del adoptado y no en función de adoptante. Consideraban a la adopción, desaparecida por muchos años en diversas provincias de Francia, como una institución resucitada de corte filantrópica “... destinada a consolidar matrimonios estériles y un amplio modo de socorro para niños pobres y abandonados..... la Constitución Francesa de 1793 concedía derechos de ciudadanía a todo extranjero que adoptase a un menor”.³⁰²

En junio de 1923, la legislación francesa incluye una nueva perspectiva a la adopción, reformando el capítulo correspondiente del Código Civil de manera que las personas que habían quedado huérfanas en la primera Guerra Mundial, fueran fácilmente adoptadas, simplificando las formas y condiciones para favorecer a los que llamaban los pupilos de la nación.³⁰³

Las legislaciones francesas de 1939, 1941 y 1949 tuvieron como elemento importante en materia de adopción el poner de relieve en todo proceso el interés en la persona del adoptado, señalando entre otros señalamientos que ‘la adopción solamente ha lugar cuando hay motivos justos y ventajas para el adoptado’.

La adopción no es un tema nuevo, desde siempre ha existido la posibilidad de adoptar a una persona sin embargo este procedimiento no siempre ha sido normado por las leyes. En el análisis de la situación de los niños abandonados y expósitos que se hace en el primer capítulo de este trabajo, se encontró en los archivos de las casas de expósitos de la casa cuna, los procedimientos para la adopción, simplemente se solicitaba a un menor para ser adoptado por una pareja o por una sola persona directamente en la institución y se llevaba un registro de la persona o personas que adoptaban pero sin que hubiera un estudio de las

³⁰¹ Magallón Ibarra, Jorge Mario. “La adopción en la Legislación Civil Mexicana” en González Martín, Nuria. Andrés Rodríguez Benot, Coordinadores. *Estudios sobre la adopción internacional*. III. Serie Doctrina Jurídica num. 69. UNAM. México, 2001. pág. 48

³⁰² Ídem, pág 52

³⁰³ Ídem, pág.53

condiciones de la familia adoptante, bastaba una recomendación, por lo general de algún cura, para que se diera como aceptable la solicitud.

En México encontramos los primeros datos en materia de adopción en 1828 en el Código Civil de Oaxaca, en donde señala que se puede adoptar a cualquier persona a... "quien en su minoridad y por seis años cuando menos, se le hubieren dado auxilios ininterrumpidos o que hubiese salvado la vida al adoptante, que éste no tuviera descendientes legítimos, quince años mayor que el adoptado, y tener más de cincuenta años de edad, darle el apellido, vocación hereditaria".³⁰⁴

Cabe señalar que el procedimiento en este ordenamiento establecía que debían presentarse la persona que quería adoptar, el presunto adoptado y los padres, presentarse con el alcalde en el domicilio del adoptante y el presunto adoptado dar su consentimiento, posteriormente el juez determinaba si se autorizaba o no la adopción.

En 1857, con las Leyes de Reforma y ante la laxitud de otorgar en adopción de manera irregular a los niños expósitos de las instituciones de beneficencia, se emitió la Ley del diez de agosto que decía "no existiendo baja en los oficios que se permiten ejercer en la República, ninguno impedirá la adopción... el que quiera prohijar algún huérfano del mismo establecimiento, deberá entenderse con la Comisión Municipal respectiva, y efectuar la adopción ante el juez".³⁰⁵

En esa misma época se crea el Registro Civil y se nombran funcionarios civiles en todo el territorio nacional para proceder a hacer el registro de todos los mexicanos, matrimonios, nacimientos, adopciones, fallecimiento, funciones que realizaba la Iglesia.

Los Códigos Civiles de 1870 y de 1884 suprimen la adopción como forma de parentesco, solo se reconoce la consanguinidad y la afinidad. Por supuesto el

³⁰⁴ Saldaña Pérez, Jesús. OP Cit. Pág 2

³⁰⁵ Gutiérrez Flores Alatorre, Blas José. *Código de la Reforma*, México, pág. 61 citado por Saldaña Pérez Jesús. Op.cit. pág 3

interés del adoptado no estaba presente en los legisladores de esa época y lo que es peor, se consideraba al adoptado como una aberración y un error, calificando incluso de evitar posibles crímenes y desacuerdos en la familia.

“La figura de la adopción aparece -- nuevamente -- en México dentro de la renovación que inspiró el movimiento revolucionario de corte constitucionalista y social que se produjo en el país, a partir de 1913”,³⁰⁶ en esta etapa surge el Plan de Guadalupe y la nueva Constitución Política de 1917. En abril del mismo año se expide la Ley sobre Relaciones Familiares, de la cual ya se ha hablado en líneas más arriba, y cuya vigencia permaneció hasta 1932 al entrar en vigor el Código Civil de 1928 y que rige hasta la fecha para el Distrito Federal.

La Ley de Relaciones Familiares es la primera legislación del Distrito Federal en donde se reconoce la adopción en sus artículos 220 a 236, en ellos se señalaba que: la adopción es un acto legal por el cual una persona mayor de edad, acepta a un menor como hijo con las mismas responsabilidades y derechos que reporta un hijo natural; el adoptado tendrá todos los derechos y obligaciones para con las personas que lo adopten como si fuese hijo natural; toda persona, hombre o mujer mayor de edad es libre para adoptar; los matrimonios podrán adoptar a un menor cuando ambos estén de acuerdo en tratarlo como a un hijo de ambos, la mujer casada solo podrá adoptar a un menor de edad con el consentimiento del marido, el marido no requiere el consentimiento de su esposa para adoptar a una menor de edad: se habla también de la adopción voluntaria y algo que es de resaltar es que en el artículo 232 referido justamente a la adopción voluntaria y en relación con el dejar sin efecto si el juez encuentra para ello que es conveniente para los intereses morales y materiales del menor, exceptuando el caso de que el menor sea hijo natural del adoptante.³⁰⁷

³⁰⁶ Magallón Ibarra, Jorge Mario. “La adopción en la Legislación Civil Mexicana” en González Martín, Nuria. Andrés Rodríguez Benot, Coordinadores. *Estudios sobre la adopción internacional*. III. Serie Doctrina Jurídica num. 69. UNAM. México, 2001 pág. 54

³⁰⁷ Ídem, pág. 56,57

En el Código Civil de 1928, solo se permitía realizar adopciones bajo la forma simple, en donde se establecía que:

- Los derechos y obligaciones del parentesco no se extinguen, sufren modalidades.
- La patria potestad se transfiere a los adoptantes.
- El parentesco que surge es civil.
- La filiación adoptiva simple se añade a la filiación biológica.
- Si la filiación consanguínea es determinada con posterioridad a la adopción simple, por medio de un reconocimiento o de una sentencia judicial, la adopción continúa surtiendo sus efectos.
- La vocación hereditaria es recíproca pero se restringe al adoptante y al adoptado.
- En materia de alimentos conserva sus derechos pero solo de manera subsidiaria.
- Es revocable, impugnabile y sus efectos no son definitivos.
- Persisten los impedimentos para contraer matrimonio con sus parientes pero se extienden al adoptante, mientras subsista el vínculo.
- El adoptado no es pariente de los parientes del adoptante.

En 1952 Miguel Alemán, presidente de México, emite la adición al artículo 397 del Código Civil para el Distrito y Territorio Federales considerando que: La Secretaría de Salubridad y Asistencia a través de la Dirección General de Asistencia Social, tiene como función la protección de los débiles sociales, y haciendo referencia a los artículos 390 y 397 del Código Civil en cuanto a las condiciones para adoptar en cuanto a los derechos de los adoptantes, mayor de 30 años, que no tenga descendientes y que sea benéfica para el adoptado; y que deben consentir en la adopción; quien ejerce la patria potestad sobre el menor, el tutor o las personas que lo hayan acogido cuando no tenga tutor o quien ejerza la patria potestad, así como el 923 del Código de Procedimientos Civiles, las mismas que el art. 390 más que tenga medios bastantes para proveer la

subsistencia y educación del menor adoptado y que sea una persona de buenas costumbres. Para ello señala el comunicado que es la secretaría de Salubridad y Asistencia quien emitirá opinión sobre la procedencia o improcedencia de la misma.³⁰⁸

En 1998 el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal vuelve a sufrir modificaciones y adiciones, actualizando la regulación jurídica de la adopción en México ya que éste ordenamiento legal no cumplía con la protección del menor o incapaz

Los cambios más importantes fueron:

- Se instituye la figura jurídica de adopción plena, que junto con la simple resulta un sistema mixto.
- Se permite la posibilidad de convertir la adopción simple a plena
- En el caso de la adopción plena, el acta de nacimiento se emite en los mismos términos que la de los hijos consanguíneos, no se revela el origen del adoptado, salvo orden expresa por el juez fundamentado en el derecho a la identidad
- En caso de la adopción plena, el parentesco se extiende con todos sus efectos a todos los parientes del adoptante y los descendientes del adoptado. Así también desaparece todo vínculo de parentesco con su familia original, salvo lo relacionado con los impedimentos para contraer matrimonio.
- En la adopción simple sigue habiendo solamente parentesco civil limitado al adoptante y adoptado, subsiste el parentesco con la familia original así como las demás disposiciones.
- Entre parientes consanguíneos se prohíbe la adopción plena.

³⁰⁸ Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México, noviembre 5 de 1952. Archivo Histórico de la Secretaría de Salud. F-SSA; S-SPR; Se-AP; C-5; Expediente 1; 1952

- Se incorpora el señalamiento de las adopciones internacionales, que siempre serán plenas, pero se dará siempre preferencia los mexicanos.

En junio del 2000 se presentan modificaciones al régimen jurídico de la adopción en el Código Civil para el Distrito Federal. Ahora se elimina la adopción simple y queda solamente la plena, para ella se establecen requisitos:

Para el adoptante:

1. que sea persona física en pleno ejercicio de sus derechos.
2. no establece limitación relacionada con el sexo
3. el estado civil se refiere a solteros, casados y de acuerdo ambos, concubinos
4. edad mínima de 25 años
5. no se establece edad máxima
6. no se permite a personas casadas la adopción unilateral
7. se permite la adopción a los concubinos
8. se debe acreditar por parte de los adoptantes: solvencia económica y moral, beneficio para el candidato a la adopción y aptitudes que el juez debe valorar entre otras: estado de salud, origen étnico, entorno social e idoneidad
9. ausencia de descendientes, contemplado en Códigos anteriores, se elimina en esta nueva reforma. “Lo que verdaderamente importa no es proporcionar hijos a quien no los tiene, sino proveer de hogar a la infancia desvalida”³⁰⁹

³⁰⁹ Belluscio, Augusto C. Citado por Saldaña Pérez, Jesús Op.Cit. pág. 12

Para el adoptado

1. son adoptables los menores huérfanos, los que no tengan una afiliación establecida, los abandonados, los expósitos, aquellos cuyos padres hubieren sido privados de la patria potestad que ejercían sobre ellos e incluso los que tengan filiación determinada, estén bajo la patria potestad de sus padres y vivan con ellos, los mayores solo cuando estén en estado de interdicción.
2. aunque no hay límite de edad mínima para ser adoptado y la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y desde el momento en que se es concebido entra bajo la protección de la ley, pero esta protección no significa que pueda ser sujeto de adopción y menos a los no nacidos, ya que el beneficio del menor no se puede demostrar y se puede dar el comercio y el tráfico por encargo.
3. Teniendo en cuenta el beneficio del menor, en esta nueva legislación se da preferencia a la adopción de los menores de seis años. Excepcionalmente de mayores y pero sí tratándose de menores con incapacidades.
4. sexo y estado civil, la legislación no hace distinciones en cuanto al sexo, siguiendo el principio de igualdad ante la ley. Respecto al estado civil, la misma ley se refiere a menores o incapaces solteros, ya que una persona casada cualquiera que sea su edad esta emancipada dejando de estar sujeta a la patria potestad.
5. el beneficio de la adopción, el requisito más importante es demostrar el beneficio para el sujeto pasivo, en donde se ha planteado que es el remedio al desamparo.

Requisitos para el acto de adopción

1. El consentimiento, la adopción es un acto jurídico plurilateral, de conformidad con el artículo 410 B del Código Civil del DF, dice que deben otorgar el consentimiento para la adopción: A) el padre o la madre, salvo que exista declaración judicial de abandono. Sin embargo, en este ordenamiento queda fuera uno de los progenitores y por otro lado, no se especifica los efectos del abandono y en su caso quien daría el consentimiento. B) el tutor, si está sujeto a tutela C) el Ministerio Público del lugar del domicilio del adoptado, cuando este no tenga padres conocidos ni tutor, D) el que lo haya acogido por más de seis meses y E) el menor cuando tenga más de doce años.
2. Finalmente el Juez debe dictar sentencia motivada y fundada en la ley

Además se señalan algunas otras especificaciones en torno a la adopción como es el caso de la adopción del hijo del cónyuge, la adopción entre parientes, la adopción de un pupilo, las adopciones simultáneas.

Cabe señalar que respecto a las adopciones sucesivas, antes de las reformas de 1998, la adopción podía ser revocada, por lo que si el menor o incapaz volvía al desamparo y había alguien que quisiera adoptarlo no había impedimento. Ahora con el nuevo ordenamiento, se señala que la adopción es plena, irrevocable e inimpugnable. Con esta disposición, hemos conocido de casos de niños y niñas adoptadas y que por no poder renunciar a este proceso, el menor es sujeto de abandono, en cualquiera de sus formas y de maltrato permanente. Este es un gran problema que los legisladores deben considerar. De allí que se piense que como en otros países con adopción plena, se establezca el acogimiento preadoptivo en donde los niños o niñas sujetas a la adopción convivan con la familia durante un tiempo determinado.

Y por otro lado, cuando se expone que lo que más importante es el interés superior del niño, de la niña y de los adolescentes, qué podemos pensar cuando en estos casos de abandono o cuando los menores son expósitos, pasan un largo tiempo en alguna institución de asistencia ya sea pública o privada, son dados en adopción y al poco tiempo son rechazados por quienes los adoptan y como es un acto jurídico irrevocable, el niño vuelve a ser objeto de abandono y de violencia ahora por parte de quienes supuestamente les iban a dar no solamente los alimentos necesarios para vivir sino amor, y resulta que no hay más protección para el menor.

Los efectos jurídicos de la adopción primordialmente conferir al adoptado una filiación irrevocable e inimpugnable que sustituye a la de origen, en donde se establece un vínculo equiparable al consanguíneo.³¹⁰

En la reforma de 1998 una importante contribución que llega a la del 2000 fue la de incluir una sección especial referente a la adopción internacional y la adopción por extranjeros, fundamentadas ambas por los tratados internacionales de los cuales México es parte y ha signado los acuerdos, entre ellos encontramos:

- Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores, firmada el 24 de mayo de 1984 aprobada el 6 de mayo de 1987 y promulgada el 21 de agosto del mismo año.
- Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1983, aprobada el 31 de julio de 1990 y promulgada el 25 de enero de 1991.
- Decreto Promulgatorio de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, firmada el 25 de octubre de 1980, aprobada el 14 de enero de 1991 y promulgada el 6 de marzo de 1992

³¹⁰ Saldaña Pérez, Jesús. Op.cit. pág. 9-20

- Fe de erratas del Decreto de Promulgación de la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores, también de 1987
- Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional firmadas el 29 de mayo de 1993, aprobada el 6 de julio de 1994 y promulgada el 21 de agosto del mismo año
- Convención Interamericana sobre restitución de Menores firmada el 15 de julio de 1989 y promulgada el 24 de octubre de 1994
- Convención Interamericana sobre tráfico Internacional de Menores firmada el 18 den marzo de 1994 y aprobada el 14 de mayo de 1996.³¹¹

Por lo que respecta a la adopción por extranjeros, se refiere a los que tienen su residencia de manera habitual en territorio nacional.

En el Distrito Federal, la adopción se encuentra regulada por el Código Civil desde el artículo 390 hasta el 410 E (habiéndose derogado lo referente a la adopción simple estipulada antes en los artículos 402 a 410 así como el 394). En ellos se señalan desde las condiciones de quien desea adoptar hasta las condiciones de la adopción internacional.

Esta situación está contemplada en varios numerales del Código Civil, en donde se especifican las características de la adopción además de las señaladas en el artículo 97 que habla de la adopción en términos generales pero en los artículos 397 bis, 410 B, C y D se refieren expresamente a esta situación, la cual no es de mi interés abundar, por salir del propósito de este estudio

Los aspectos más importantes son:

- que cualquier persona mayor de veinticinco años de edad puede adoptar a uno o más menores de edad o a uno o a dos menores discapacitados

³¹¹ Ídem pág. 21,22

(cuando el juez así lo determine) aún cuando éste sea mayor de edad, siempre y cuando el adoptante le lleve diecisiete años de edad,

- que debe contar con los medios suficientes para proveer al adoptado o adoptada de lo necesario para su desarrollo y su educación,
- que siempre se debe atender al interés superior del niño (art. 390);
- los cónyuges o concubinos podrán adoptar a uno o más niños cuando ambos estén conformes en considerar al adoptado como su hijo (art. 391);
- nadie podrá ser adoptado por dos personas salvo que éstos sean cónyuges o concubinos (art. 392);
- los adoptantes le darán nombre y sus apellidos al adoptado y se reconocerán los mismos derechos y obligaciones que los hijos, salvo que por circunstancias especiales no se considere conveniente (art. 395);
- el adoptado tendrá los mismos derechos y obligaciones que un hijo (art. 396)

Para que se efectúe la adopción, señala el artículo 397, tienen que consentirla quien ejerce sobre el adoptado la patria potestad, el tutor, el Ministerio Público, el Juez de lo Familiar o el menor si es que tiene más de doce años, además se señala en el mismo artículo que los menores tienen que ser escuchados al respecto de conformidad con su edad y madurez.

Resulta de importancia resaltar el hecho de que la adopción una vez resuelta por el Juez, ésta quedará consumada, la cual es irrevocable y extingue la filiación preexistente entre el adoptado y sus progenitores y el parentesco con las familias de éstos, salvo para los impedimentos del matrimonio (arts. 400, 410 A). Sin embargo todavía tenemos casos en que después de la adopción los matrimonios no se convencen del acto que realizaron y lo quieren devolver a la institución que lo tenía.

Importante es resaltar que este ordenamiento señala que en todos los casos se debe escuchar al menor atendiendo su edad y grado de madurez y que se puede

oponer a la adopción quien lo haya acogido como hijo en el término de seis meses antes de la solicitud de adopción (art. 397 del Código Civil de DF y Art. 12 de la Convención).

Actualmente hay todo un procedimiento legal y acuerdos internacionales y nacionales en esta materia. Su antecedente es justamente la Convención de los Derechos del Niño de 1989, base para las directrices de Brighton para la adopción internacional preparadas por organismos no gubernamentales confirmadas en Hong Kong en 1996, elaboradas sin embargo, catorce años antes.³¹²

La adopción y la Convención sobre los derechos del Niño

La bondad, entre otras, de la Convención es que es el primer instrumento de carácter legal que establece la protección integral porque no se separan en ella los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales y culturales estableciendo cuatro grupos de derechos: supervivencia, protección, desarrollo y participación.

Dentro del grupo de los derechos de protección se encuentra el derecho de los niños privados de su medio familiar para recibir protección especial y asegurar que puedan beneficiarse de cuidados que sustituyan la atención familiar o de la colocación en un establecimiento apropiado. Al respecto es el artículo 20 de la Convención señala que los niños privados de su medio familiar tendrán derecho a la protección del Estado, que los Estados Parte asegurarán, de conformidad con sus leyes nacionales otros tipos de cuidados para esos niños y niñas y que entre los cuidados estarán; la colocación en otra familia, la kafala del derecho islámico,

³¹² Cárdenas Miranda, Elva Leonor. “Adopción Internacional” en *Estudios sobre adopción internacional*. Nuria González Marín [coord.] Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001, pág. 33

la adopción o de ser necesaria la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores.

En este sentido, además de la adopción como una estrategia adecuada para atender las necesidades de los menores abandonados o en situación de conflicto, se encuentra la colocación de éstos menores en instituciones especiales para su cuidado, más adelante volveremos a este asunto nodal del presente trabajo.

El artículo 21 de la Convención también señala expresamente lo relativo a la adopción, en donde se establece que el sistema de adopción permitido y reconocido por los Estados Parte:

- Cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial;
- Velarán porque la adopción del niño solo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que puede ser necesario;
- Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar al niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;
- Velarán porque el niño que haya sido adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto a la adopción en el país de origen;

- Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que en caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros para quien participan en ella;
- Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y
- Se esforzarán dentro de este marco, para garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

En virtud del número de adopciones internacionales, muchas sin control y que daban lugar a lo que especifica el artículo 35 de la misma convención relativa al secuestro, la venta y la trata de niños para cualquier fin, dio origen a la Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional en 1993, México la ratifica en 1994, el primer país de América Latina en iniciar su vigencia. Y nuevamente se coloca en primer lugar, en las intenciones escritas, la consideración del interés superior del niño como el elemento fundamental en esta Convención.

A partir de entonces, en nuestro país son los sistemas DIF nacional y estatales los que tienen la facultad de promover las adopciones por ser Autoridades Centrales en la materia. Sin embargo, las instituciones de asistencia privada también promueven la adopción en todo el país, además de otras instituciones como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tanto de orden nacional como internacional.

Sin embargo, pese a existir tal normatividad acatando a lo establecido, tanto en la Convención como a las disposiciones de gobierno, los datos de las adopciones tanto en el ámbito nacional como internacional no son confiables, por ejemplo, el DIF nacional señala en una nota periodística que en el año 2000 hubo más de mil 808 solicitudes de adopción y se concluyeron 797, solo en un año. Señala,

además, que en América Latina hay más de dos millones de parejas en lista de espera para adoptar y solo 50 mil niños son dados en adopción.³¹³

Elva Cárdenas³¹⁴ señala por otro lado, que según información del DIF Nacional y los estatales en el periodo que va de 1995 a 2000, se reportaron 808 adopciones internacionales concluidas.

También el procurador estatal del DIF³¹⁵ de Chihuahua señala que en el 2000 solamente 500 niños fueron adoptados y en el 2001 a 700 en todo el país. Cabe señalar que estos datos se refieren solamente a los casos de adopción tramitados por el DIF, no se incluye los que realiza la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ni las instituciones de asistencia privada.

Es así que además de las instituciones de asistencia privada que tienen el sistema de adopciones, el Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene a través de su Consejo Técnico, la atribución de dar en adopción a los menores, para lo cual se creó una Comisión de Análisis de Solicitudes de Adopción quien resuelve sobre las propuestas presentadas. La directora del Albergue otorga ante la autoridad judicial el consentimiento para la adopción, previo consentimiento del Consejo Técnico. Sin embargo no se sabe cuántos niños y niñas han sido dados en adopción tanto a personas nacionales como extranjeras o internacionales, a nadie rinden información.

La forma de operar para el trámite de la adopción que todavía se sigue en la PGJDF es someter al Consejo Técnico las solicitudes que la comisión de análisis hubiere considerado idóneas y un informe de las que hubiere considerado improcedentes, anexar en cada caso el estudio realizado por trabajo social respecto a la solvencia moral y económica de las personas que desean adoptar a un menor, con la opinión razonada sobre la convivencia de la adopción para el

³¹³ Revista Cambio. Pág. 39, enero 21 de 2003

³¹⁴ Cárdenas Miranda, Elva. "Adopción Internacional" Op. Cit. Pág. 41

³¹⁵ El Diario el Digital, Edición Ciudad Juárez. 20/04/2003

niño o niña, la solicitud correspondiente; preferir como adoptantes a los nacionales mexicanos que radiquen en territorio nacional; citar a los adoptantes ante la Comisión y la Directora del Albergue para que manifiesten expresamente si aceptan o no al niño sujeto a la adopción; iniciar con los trámites ante el Juez como lo determina el artículo 923 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Para iniciar el trámite de adopción deberá dejarse pasar seis meses posteriores al abandono del menor y comprobar que realmente sea abandonado, salvo los casos urgentes en beneficio de este.

Ahora solamente existe la adopción plena, la cual produce efectos contra todo el mundo y crea parentesco y obligaciones además de entre el adoptado y el adoptante, entre los familiares de este último y el adoptado y desaparece todo vínculo respecto a los familiares biológicos del adoptado.

El artículo 444 del Código Civil de Distrito Federal señala que la patria potestad se pierde por resolución judicial, entre otros, por la exposición que el padre o la madre hiciera de sus hijos y por el abandono que el padre o la madre hicieren de los hijos por más de seis meses. Al respecto el mismo ordenamiento señala en el artículo 923 que cuando el menor hubiere sido acogido por alguna institución de asistencia social o privada, el presunto adoptante o la institución recabarán constancia del tiempo de la exposición o abandono, en caso de no haber transcurrido los seis meses el adoptante se entregará en depósito en tanto se consuma el plazo aludido.

Uno de los graves problemas por los que ha atravesado el proceso de adopción, y por los que se considera en muchas ocasiones que puede confundirse con tráfico o venta de menores es que la figura de abandono no se puede comprobar a menos que sea expósito declarado desde que es recién nacido y se haya encontrado al pequeño en sitio que demostrase su exposición absoluta.

Cuando se procede con la adopción es porque el niño o niña ha permanecido por un lapso de seis meses en la casa cuna del DIF, en el Albergue Temporal de la PGJDF o en alguna de las instituciones de asistencia privada. Sin embargo, en múltiples ocasiones ha aparecido la madre biológica y reclama a su hijo o hija y procede una demanda en contra de la institución que realizó el trámite de adopción.

De conformidad con algunos estudiosos del Derecho respecto al tema de la Adopción, se señala que si bien es cierto que las reformas en el Código Civil para el Distrito Federal en el año 1998 fueron realizadas con toda la buena voluntad de los legisladores, personas e instituciones “adolece por entero de una técnica jurídica creando con ello una anarquía sistematizada en el procedimiento que se agravó con las desafortunadas reformas de mayo del 2000”.³¹⁶

Por otro lado Jesús Saldaña Pérez señala su discrepancia en cuanto a las modificaciones de la adopción mixta, simple y plena a únicamente la plena: “El Código Civil del DF al eliminar la adopción simple cometió un grave error, además da el mismo trato al recién nacido que a un niño menor y a un adolescente... la adopción simple puede ser más conveniente, no se establece una edad máxima para la adopción plena de menores, toda vez que mientras más grande sea le resulta más difícil adaptarse... el autor señala que para él es más conveniente... que la forma plena solo debe admitirse en menores de seis años, a menos que tengan mucho tiempo viviendo juntos, lo cual garantiza la compatibilidad de caracteres”.³¹⁷

Efectivamente, se ha de tener mucho cuidado en el proceso de la adopción, los estudiosos de estos temas no solamente deberán proponer lo que a su juicio es lo más conveniente desde el marco legal y normativo, creo que hace falta conocer

³¹⁶ Espinal Piña, Irene I. Alfredo García Mirón. “Análisis Procedimental y Sustantivo de la Adopción en México” en *Estudios sobre adopción internacional*. OP. Cit. Pág. 154

³¹⁷ Saldaña Pérez, Jesús. “Adopción en el Código Civil para el DF” OP.Cit. pág.14

más de cerca los casos reales de los niños abandonados y expósitos sean o no dados en adopción, y estudiar la mejor opción para ellos.

Todas las referencias al interés superior de los niños no deben quedar solo en el discurso y en las intenciones o como elemento discursivo al inicio de cualquier iniciativa, debe ser un criterio normativo y principio para quienes deban resolver los asuntos de los niños, niñas y adolescentes, en este caso abandonados y expósitos.

“El menor de edad es el individuo que no ha alcanzado una edad determinada jurídicamente y que corresponde a las primeras etapas del desarrollo biológico del ser humano. La especial situación de incapacidad en que se encuentra el menor, exige una responsabilidad de los demás integrantes de la sociedad, El menor, de acuerdo con su edad, como se ha expresado requiere diferentes satisfactores ¿qué beneficiará más al menor?, ¿darlo en adopción o que quede en su familia de origen cualquiera que sean las condiciones de ésta?, ¿que permanezca en su país de origen o que sea trasladado a un Estado extranjero?”³¹⁸

Estas preguntas que se hace Ingrid Brena, las responde ella misma al señalar que es cierto que no todas las familias otorgan al menor sus satisfactores necesarios, que en muchos hogares los niños son maltratados, violentados y abandonados, señala que entonces al niño hay que procurarle un hogar alternativo, en donde encuentre lo que el suyo propio no le dio, señala además que el caso de los niños expuestos es más claro en cuanto a que debe darse a una familia adoptiva que le proporcione más beneficios que los que encuentra en una casa de asistencia o en la calle. “La adopción debe entenderse como un instrumento de integración familiar”.³¹⁹

Efectivamente la adopción es la única alternativa que tienen muchos niños para ser sujetos con más posibilidades de desarrollo armónico y adecuado a sus

³¹⁸ Brena Sesma, Ingrid. “El interés del menor en las adopciones” en *Estudios sobre adopción internacional*. OP.Cit. pág. 92

³¹⁹ Ídem. pág 93

mismas posibilidades y potencialidades. En el caso de los niños y niñas abandonados y expósitos, su suerte depende de los impartidores de justicia, de los responsables de las casas hogar en donde se encuentran reclusos, de los trámites lentos y cansados para el procedimiento de la adopción. Las parejas que intentan adoptar quieren a una niño o niña menor de tres años, cuando se inicia la búsqueda del candidato, pasa tanto tiempo que cuando se otorga la adopción, en algunos casos han transcurrido más de tres años y los interesados ya no quieren al niño mayor de tres años.

Cabe preguntarse ¿qué pasa con esos niños que van creciendo en un lugar que si bien es cierto que les da techo y comida, no son apropiados para su desarrollo integral ni es un lugar adecuado a sus necesidades reales como ser humano?

Debido a los trámites tan lentos y los procedimientos burocráticos, se pierde la oportunidad de que el niño o niña crezca desde los primeros meses al lado de una familia por no existir en la normatividad lo que los mismos instrumentos internacionales y otras legislaciones señalan en cuanto a que los niños en esta situación vivan durante cierto tiempo con la familia candidata a la adopción.

Efectivamente se requiere de una política pública que atienda realmente el interés de estos niños que no son niños en situación de calle pero están en riesgo de serlo. Que no tienen familia conocida, que son abandonados por más de seis meses, niños y niñas que su suerte es vivir en un cautiverio sin ninguna esperanza.

Por un lado están situaciones de morosidad en el proceso y por otro lado la famosa falta de cultura para la adopción, sin embargo habría que ver si esto es cierto pues por los datos señalados por las instituciones oficiales como se señaló más arriba, hay una gran cantidad de parejas que están esperando adoptar a un niño y la espera es muy lenta, y aquí el tiempo es muy importante. Por otro lado las parejas o la persona que quiere adoptar a un niño o niña buscan por lo general, bebés sanos, bonitos, no indígenas. , Para éstos últimos, los extranjeros

están dispuestos a adoptar a cualquier niño o niña mexicano sin importar sus rasgos ni su origen social o étnico.

Según el DIF nacional, en los tres últimos años se han dado en adopción a 1457 menores de los cuales el 13% fueron dados a extranjeros y el resto, 87 % a mexicanos.³²⁰ El mismo DIF informó que en 1998 se recibieron casi tres mil solicitudes de adopción independientemente de las procesadas por las instituciones privadas pero no se pudieron dar porque no hay niños menores de tres años susceptibles de adopción, en ese momento se informó de casi doscientos niños en las dos casas cuna del DIF pero todos mayores de tres años y ya no los quieren las personas solicitantes.³²¹

En Estados Unidos la cifra de adopciones se incrementó a más de 20 mil en el año 2002, de esas cifras solo 61 niños son de México, el resto de China y de Rusia. En el 2001 se otorgaron 73 visas para niños huérfanos y 106 en el 2000, sin embargo los norteamericanos están esperanzados a que en el 2004 se implemente un tratado multinacional que establece pautas y procedimientos uniformes para la adopción. Se dice que en México el proceso público de la adopción es enrevesado y alientan a la adopción privada, tal como se maneja en ese país. México, por su parte ha sido cauteloso con las adopciones internacionales sobre todo tratándose de Estados Unidos ya éste no ha implementado la Convención de la Haya sobre adopciones Internacionales, en 1993 se firmó el tratado pero no fue aprobado por la Cámara y el Senado.³²²

Incierto es efectivamente el destino de miles de niños y niñas que se encuentran en calidad de abandonados en toda la República, por no citar el número de huérfanos que han dejado los enfrentamientos bélicos en el mundo entero, el SIDA, el hambre. Niños y niñas que tienen derecho a una vida digna, libre de prejuicios, de violencia, de explotación y de discriminación, pero que además en

³²⁰ Rodríguez, Ruth. "Promovió el DIF la adopción de 1457 menores" *El Universal*. México, abril 21 del 2003, pág 28 A.

³²¹ Martínez, Irma Rosa. "Auge de la adopción; se presentan 3,000 solicitudes cada año" *El Universal*. Marzo 19 de 1999 primera plana. México

³²² Anna Gorman. "Decaen adopciones de niños mexicanos". *Reforma*. México enero 7 de 2003

el mundo entero supuestamente tienen garantizados esos sus derechos por el solo hecho de pertenecer a este mundo.

CAPÍTULO 5
NIÑOS Y NIÑAS ABANDONADOS Y EXPÓSITOS
INSTITUCIONALIZADOS

CAPÍTULO 5

NIÑOS Y NIÑAS ABANDONADOS Y EXPÓSITOS INSTITUCIONALIZADOS

La vida de un niño es como un trozo de papel

Sobre el cual todo lo que pasa

Deja una señal.

Sobre los cuerpos de los niños

No se dejan mensajes de amor

sino heridas profundas

que les mutilan par el resto de sus vidas³²³

Cuántas veces hemos escuchado o hemos dicho ¡... comes como pelón de hospicio... ! Pero ¿qué significa tal aseveración?. De pequeños, porque por lo general a los pequeños es a quienes se les dice con mayor frecuencia esta tan conocida frase, preguntamos que significa, y la respuesta siempre es: te pareces a un niño de hospicio, a un niño huérfano, que siempre tiene hambre. ¡Y lo de pelón? Pues que están pelones porque tienen piojos y no se bañan.

³²³ Proverbio chino.

Esa es la idea que tenemos de los niños y las niñas huérfanas, los que no tienen padres o no se sabe de ellos y por ello tienen que vivir en lugares que no conocen con otros niños y niñas igual a ellos. Son los niños y las niñas que tienen suerte de estar en una casa con otros como él al cuidado de personas que no son nada de ellos, en un lugar grande o pequeño pero siempre encerrados, siempre vigilados, para castigar al menor intento de transgresión de las reglas fijadas por quienes son sus custodios, los responsables de su educación. Y digo suerte, porque así es considerado todavía hoy, que está mejor que en la calle en donde está expuesto a las perversiones de otros que se aprovechan de su misma situación de seres sin protección, usados para robar, para fines sexuales, para explotarlos en trabajos infames a su condición de niños.

Poco ha cambiado la situación de estos niños, niñas y adolescentes que se encuentran asilados. Cuántos cuentos y novelas se han hechos de la vida de niñas y niños en las celdas de la protección de la caridad y del estado. Desde hace mucho tiempo se ha denunciado la situación de abandono en que los tiene el estado. Niños y niñas, expósitos y / o abandonados atendidos sin respeto sin dignidad a su persona, sin el especial cuidado que su situación especial les merece, formando en ellos una personalidad sana. Niños y niñas que a veces, hoy, son una cifra oscura y muchas veces inexistentes, invisibles.

Los niños y las niñas no son responsables de su situación en este periodo de la vida. Cada niño es una persona, cada niño es un ser único y por lo tanto tiene derechos. El niño desamparado también es una persona, y también es único y también tiene derechos.

Pero además el niño en desamparo ha tenido una vida llena de privaciones, desde la falta de los brazos y la leche materna, el calor y el olor de su madre, hasta la privación de lo más elemental para sobrevivir, por lo que se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad socioemocional, física y médica.

Por ello el niño y la niña expósitos y / o abandonados deben ser atendidos con respeto y dignidad a su persona, con especial cuidado a su sensibilidad para ir formando en ellos una personalidad sana o lo mejor que se pueda. Estos niños no deben ser más una cifra oscura y a veces inexistente, no son un expediente, que por lo general nunca está disponible.

Niños y niñas con o sin discapacidades son abandonados diariamente, son expuestos a la calle por cualquier motivo, existen, aquí están, no los vemos porque están encerrados, están en un cautiverio impensable para la mayoría de los que caminamos con libertad, son niños y niñas que no van a los jardines a jugar, que no van a la feria o al circo, son niños y niñas que nunca han probado una paleta o un algodón de dulce, son niños y niñas que no han tenido un yoyo o una pelota o una muñeca o unas pulseras de plástico, son niños y niñas que no se pueden revolcar cuando rompen una piñata, porque pueden romper las prendas que los cubren pero que no son de ellos, son de otros igual a ellos, nadie les ha contado un cuento cuando es hora de dormir, nadie les ha dicho que los quieren hasta donde está la luna. Niños y niñas que entienden pero también los que se encuentran mal de sus facultades psicomotrices o mentales o con cualquier tipo de discapacidad.

Los niños y las niñas institucionalizadas son aquellos que se encuentran en alguna institución pública o privada. Niños y niñas que carecen de padres o que éstos están en condiciones tales que no pueden sostenerlos, o bien aquellos que se encuentran en estado de riesgo o peligro, o que han sido víctimas de las bajezas de sus propios padres o madres, de algún familiar, de cualquier persona enferma, que no respeta la vida de los demás.

Aunque esta situación no es privativa de los niños y niñas institucionalizadas, ya que hay miles, si no es que millones de criaturas que sufren abandono por

negligencia en sus propias casas, agresiones físicas, psicológicas y sexuales por parte de sus padres y de sus parientes más cercanos.

Efectivamente, miles de niños llegan al Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a los hospitales, a los consultorios particulares, a los consultorios clandestinos, a las agencias del Ministerio Público. Niños y niñas que han sido violados, mutilados, aniquilados de sus facultades de pensar y sentir. Se han registrado casos de niñas desde 3 meses de edad hasta mayores con síntomas depresivos, niñas y niños con enfermedades venéreas, discapacitados y no discapacitados, mutilados de alguna parte de su cuerpo, como sucedió³²⁴ con una niña de tres años que al ser violada por el amante de su madre le mordió la mejilla y se la arrancó, como otra pequeña que fue violada sistemáticamente por el amante de su madre desde los siete años y a los once decidió denunciarlo con su madre, pero antes de que lo hiciera, este individuo al sentirse amenazado, decide matarla y la envuelve en alambres que conecta a la corriente eléctrica para electrocutarla. La pequeña no muere pero queda mutilada de sus cuatro miembros; como el caso de otro pequeño mutilado de su mano por haberle robado a su madre unos cuantos pesos; en fin, escenas y casos que se ven todos los días; niños y niñas golpeados hasta la saciedad por lo que presentan polifracturas, mutilación de sus manos, tuertos, además por supuesto de la terrible desnutrición que la mayoría de estos pequeños presentan, de los terribles problemas de identidad, depresión,³²⁵ niños y niñas que nunca han ido a la escuela, que estaban encerrados en su casa, siendo objeto permanente de violencia por parte de los mayores en el lugar que se ha considerado como el más seguro, el mejor para la protección de los hijos. La incidencia del maltrato en los hogares es alarmante pero no conocida en sus reales proporciones.

³²⁴ Casos ocurridos en el Albergue Temporal de la PGJDF, conocidos y presenciados por quien este escribe.

³²⁵ Se presentaron dos casos, uno de una niña de dos años que intentó suicidarse en el hospital, se envolvía papel del baño en su cuello e intentaba inyectarse. Otra bebida de menos de un año con una depresión profunda, diagnosticada por los médicos.

Estos son los niños y niñas que llegan a las casas hogar, aquellos que han sido afectados en sus derechos más elementales, los que han sido objetos de los mayores, los que no saben más que ponerse en posición para que los violen,³²⁶ servir a los adultos, ser objeto de explotación de todo tipo. Aquellos niños y niñas que nunca han sido tratados por un médico, aquellos que por su incapacidad son violados en sus casas pero además por quien se supone que los deben de proteger.³²⁷

Efectivamente, el maltrato infantil sucede en todos los ámbitos de la sociedad, en la casa con mayor incidencia, en la escuela, en la calle, en el internado, en los claustros, en la iglesia, en las instituciones de salud, de justicia...

Se dice que no hay la cultura de la denuncia, pero pregunto: un niño, una niña violentada en su propio hogar, por las personas en las que confía, ¿tiene la capacidad para discernir que tiene que acusar a quienes le están haciendo daño? ¿Acaso sabe la diferencia entre lo que está mal y lo que está bien respecto a la conducta de los mayores para con ellos? Si le preguntamos a un niño o niña por qué le castigaron o por qué le pegaron, siempre va a decir que porque se portó mal. Tiene interiorizado desde el momento del nacimiento el buen o el mal comportamiento según los adultos.

Pero además ¿cómo se va a presentar un niño o una niña a denunciar a un adulto en la Delegación? ¿quién lo va a llevar? ¿quién es responsable de la protección de los niños y las niñas?

¿Cómo se defienden estos pequeños si se encuentran sujetos a la decisión de los adultos en cualquier ámbito?. Todavía en la escuela, en la familia hay quien los ve, quien se da cuenta de su situación y puede actuar en su favor, y aún así

³²⁶ Como el caso de una pequeña de siete años que por varios años “trabajaba” de prostituta en un coche, su única pose era estar con las piernas abiertas.

³²⁷ El caso de una pequeña de 9 años que estaba deambulando por las calles, violada por alguien fue llevada a una agencia del Ministerio Público y de allí se pidió asistencia al Gobierno del DF para que la llevaran a un albergue, pero mientras esperaban la orden, la niña fue nuevamente violada por el mismo custodio.

la sociedad prefiere callar y no ver. La sociedad minimiza, tolera y muchas veces promueve la violencia hacia los demás. ¿Decimos que no hay la cultura de la denuncia?, El DIF Nacional reportó para el 2002 más de dos mil denuncias,³²⁸ habría que preguntar de éstas cuantas fueron investigadas.

¿Qué pasa en los lugares en donde los niños y las niñas abandonados y expósitos están en algún lugar para su protección?, ¿debemos suponer por ello que en éstos lugares no se les maltrata?, ¿quién lo sabe?, ¿quién los ve?. ¿De verdad estarán protegidos? ¿de verdad recibirán no solamente abrigo y comida sino atención a sus necesidades vitales y de afecto?

¿Quién lo sabe?

La casa hogar o el albergue que da acogida a los niños abandonados, expósitos o a quienes han sido víctimas y se les ha hecho daño, están dirigidas por quien asume la responsabilidad de los niños y niñas que lleguen a él, de ahí que tengan que cumplir con una serie de requisitos de conformidad con la ley, toda vez que se convierten en los tutores de éstos niños.

Por ello es necesario destacar cuáles son las funciones de los responsables de las casas hogar y casas cuna respecto a la tutela, patria potestad y custodia:

5.1 TUTELA, PATRIA POTESTAD Y CUSTODIA

La tutela, conforme al Código Civil,³²⁹ es la guarda de las personas y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural o legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismos, también puede tener por

³²⁸ Op. Cit.

³²⁹ *Agenda Civil del DF. Compendio de Leyes reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia.* Ediciones Fiscales Isef. México, 2003

objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que la ley señale (art. 449).

Pero ¿a quines se considera como incapaces según este ordenamiento legal?

En primer lugar a los menores de edad y en segundo, a los mayores de edad que presenten una enfermedad reversible o discapacidad física, emocional, sensorial, intelectual, mental y que no puedan gobernarse, obligarse o manifestar voluntad por sí mismo o medio que lo supla. (art.450). Para efectos de los menores de edad que se encuentren en esta última situación el artículo 464 del mismo ordenamiento indica que quedan sujetos a la “tutela de menores” mientras no llegue a la mayoría de edad, es decir a los 18 años cumplidos. Y si llegado el caso, y continuara la incapacidad, continuará bajo la misma tutela o una nueva, en ambos casos previo juicio de interdicción, en el cual serán oídos el tutor y el curador.

La Tutela de menores se ejerce:

1. cuando no existe quien ejerza la patria potestad ni tutor testamentario y
2. cuando deba nombrarse tutor por causa de divorcio.

En este sentido se señala que en ambos casos la incapacidad es natural y legal. Así también se indica que los menores de edad emancipados por razones de matrimonio tienen incapacidad legal en lo relativo a la enajenación de bienes raíces, hipoteca o gravamen de bienes raíces que no sea a través de autorización judicial mediante un tutor (arts. 641, 643).

Por lo que respecta a la tutela de los menores abandonados y de los acogidos por alguna persona o depositados en establecimientos de asistencia, se señala que “la ley coloca a los expósitos y abandonados -- entendiendo por expósito “el menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a

la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Desamparo se refiere a la situación de desamparo referida a un menor cuyo origen se conoce -- bajo la tutela de la persona que los haya acogido, quién, tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores” (art. 492), entre las que cabe resaltar que la tutela:

- Es un cargo de interés público del que nadie puede eximirse, sino por causa legítima (art. 452)
- Se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del Juez de lo Familiar, del Consejo Local de Tutelas y del Ministerio Público (art.454)
- Las personas morales que no tengan finalidad lucrativa y cuyo fin primordial sea la protección y atención de las personas a que se refiere el artículo 450 (Código Civil), podrán desempeñarse como tutores del número de personas que su capacidad lo permita, siempre que cuente con el beneplácito de los ascendientes del pupilo o así lo determine el juicio de interdicción y que la persona sujeta a tutela carezca de bienes (art. 456 bis)
- Cuando se decida por medio de juicio de interdicción, se presentará, por parte de la persona moral, informe anual pormenorizado del desempeño del cargo conferido. Ente el juez, el cual se hará de forma individualizada por cada persona... (art. 456 bis)
- El Juez de lo Familiar cuidará provisionalmente de la persona y bienes del incapaz, debiendo dictar las medidas necesarias para ello, hasta el discernimiento de la tutela. Para cumplir con ello se auxiliará de las instituciones médicas, educativas y de asistencia social.
- El Juez que no cumpla las prescripciones relativas a la tutela, además de las penas en que incurra conforme a las leyes, será responsable de los daños y perjuicio que sufran los incapaces (art. 469)

Las obligaciones del tutor son entre otras:

- Alimentar y educar al incapacitado (art. 537)
- Los gastos de alimentación, educación y asistencia de la persona sujeta a tutela deben regularse de manera que nada necesario le falte. (arts. 538, 539 y 520)
- Los incapaces indigentes que no puedan ser alimentados y educados por los medios previstos en los artículos 543 y 544,³³⁰ los serán a costa de las rentas públicas del Distrito Federal... (art. 545)
- El tutor está obligado a presentar ante el Juez de lo Familiar, en el mes de enero de cada año, un informe sobre el desarrollo de la persona sujeta a su tutela, para el caso de las personas con alguna de las discapacidades ya enunciadas en el artículo 450 además deberá informar en el mismo periodo un certificado de dos médicos psiquiatras que declaren acerca del estado del individuo, sujeto a interdicción, a quien para este efecto reconocerán en presencia del curador, y el juez se cerciorará del estado de la persona tomando todas las medidas convenientes para mejorar su condición (art. 546)
- El tutor, dentro del primer mes de ejercer su cargo, fijará, con aprobación del Juez la cantidad que haya de invertirse en gastos de administración y el número y sueldos de los dependientes necesarios. (art. 554)
- En caso de maltratamiento, de negligencia en los cuidados debidos al incapacitado o a la administración de sus bienes, podrá el tutor ser removido de la tutela a petición del curador, el Consejo Local de Tutelas o del Ministerio Público (art. 584)
- El tutor está obligado a rendir cuenta detallada de su administración ante el Juez, de otra manera será removido de la tutela

³³⁰ Donde se señala que cuando existan parientes del incapaz éstos deben proporcionar los medios económicos que se requieren para la alimentación, educación y asistencia

Respecto a los motivos para la extinción de la tutela son 1. por la muerte del pupilo o por la extinción de la incapacidad y 2. cuando entre a la patria potestad, por reconocimiento o por adopción (art. 606).

Por lo que corresponde a “los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban expósitos o abandonados, desempeñarán la tutela de éstos con arreglo a las leyes y a lo que prevengan los estatutos de la institución” (art. 493).

También en estas casas que “reciban menores que hayan sido objeto de violencia familiar... tendrán la custodia de éstos en los términos que prevengan las leyes y los estatutos de la institución...”. (art. 494)

En cuanto a la tutela dativa, el Código Civil señala que ésta se da cuando no hay tutor testamentario ni persona a quien, conforme a la ley, corresponda la tutela legítima (art.495).

“Los menores que no estén sujetos a la patria potestad, ni a la tutela testamentaria o legítima, aunque no tenga bienes, se les nombrará tutor dativo. La tutela en este caso tendrá por objeto el cuidado de la persona del menor, a efecto de que reciba la educación y asistencia que requiera. El tutor será nombrado a petición del Consejo Local de Tutelas, del Ministerio Público, del mismo menor, en su caso, y aun de oficio por el Juez de lo Familiar” (art.500)

En el caso de la situación que señala el artículo 501, tienen obligación de desempeñar la tutela, mientras duran en los cargos que a continuación se enumeran:

1. El Gobierno del Distrito Federal, a través del Titular del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, mediante los delegados que éste designe al efecto;

2. Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
3. Los profesores oficiales de Instrucción primaria, secundaria o profesional, del lugar donde vive el menor;
4. Los integrantes de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal que disfruten sueldo del erario y
5. Los titulares de establecimientos públicos de asistencia social.³³¹

Tratándose de expósitos o abandonados que no hayan sido acogidos por un particular o por instituciones de asistencia social, la tutela siempre corresponderá al Gobierno del Distrito Federal. (Art. 501)

El artículo 504 habla de los casos en que se retira de una persona la tutela, para el caso que me ocupa señalaré:

- los que se conduzcan mal en el desempeño de la tutela, ya sea respecto de la persona, ya respecto de la administración de los bienes del incapacitado.
- Los tutores que no exhiban los certificados médicos ni rindan sus informes y cuentas dentro de los términos fijados por los artículos 544 bis, 546 y 590

Es así que están reglamentadas las funciones y obligaciones de las personas que se hacen cargo de algún niño o niña en abandono y con fundamento en lo dispuesto en el Código Civil artículos 422 a 424, las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia, incumbe la obligación de educarlo convenientemente.

³³¹ el subrayado es mío

El mismo ordenamiento da entrada a las funciones de los Consejos Locales de Tutela, mencionados anteriormente y, corresponde a éstos la obligación de notificar al Ministerio Público para actuar en consecuencia cuando no se cumple con la mencionada obligación.

Así mismo, en el artículo 423 se señala que los responsables de los menores tienen la facultad de corregirlos siempre que no sean actos de fuerza que atenten contra la integridad física o psíquica de los menores y, la obligación, para ellos, de observar una conducta que sirva de ejemplo.

Sin embargo, estos ordenamientos no se cumplen pues no hay instancias dentro de las demarcaciones del distrito Federal que haga cumplir lo señalado anteriormente por los Consejos Locales de Tutela.

5.2 ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS O PRIVADOS QUE ATIENDEN A NIÑAS Y NIÑOS ABANDONADOS Y EXPÓSITOS

En relación con las instituciones que atienden a los niños y niñas en estado de abandono o exposición existen dos tipos de ellas: las públicas y las privadas.

Dentro de las públicas solamente se encuentran las que corresponden al Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en el Distrito Federal el DIF Nacional tiene dos Casas Cuna en donde alberga a niños y niñas de 0 a 6 años de edad y dos Internados, uno para niñas y otro para niños en donde se asiste a los niños y niñas que se canalizan de las Casas Cuna del mismo sistema, además cada uno de los Estados tiene su Sistema propio que manejan con bastante independencia del Nacional, y en el caso de los niñas y niños en el estado que me ocupa, por lo general tienen contacto con varios albergues particulares y uno propio del sistema regional.

El DIF del Distrito Federal no cuenta con ninguno de éstos servicios, solamente tiene un albergue para atender a los niños que trabajan como diableros o cargadores en la Central de Abastos, del cual ya se habló líneas arriba. No tiene ningún otro compromiso con los menores de edad que se encuentran en estado de abandono, pese a que esa es una de sus funciones como señala el artículo 3º de su Estatuto Orgánico:

- Promover y prestar servicios de asistencia social;
- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- Realizar y promover acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;
- Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los menores;
- Fomentar y apoyar a las asociaciones y sociedades civiles y demás entidades privadas, cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias;
- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de discapacitados sin recursos;*
- Llevar a cabo acciones en materia de rehabilitación de discapacitados, en centros no hospitalarios;*
- Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social y discapacidad;
- Prestar asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos, discapacitados y en general, a personas sin recursos;
- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces e impulsar la operación de los Consejos Locales de Tutela del Distrito Federal;*

* el subrayado es mío

- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance para la protección de incapaces en los procedimientos civiles y familiares, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- Colaborar en la elaboración y ejecución de programas de rehabilitación y educación especial;
- Vigilar la observancia, por parte de organizaciones públicas y privadas, de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Asistencia Social y en su caso generar las recomendaciones que correspondan*;
- Participar en la coordinación de acciones que realicen los diferentes sectores en beneficio de la población afectada en casos de desastre.

Por lo que corresponde a su organigrama, encontramos que la Dirección ejecutiva de Apoyo a la Niñez es la encargada, a través de dos instancias jurídicas, de realizar las acciones correspondientes a las tareas de los Consejos Locales de Tutela, la adopción, la guardia y custodia entre otros aspectos.

Resulta curioso que esta Institución de asistencia y protección a la niñez, señale en el artículo 6º del mismo estatuto orgánico, que conducirá sus actividades de conformidad con las prioridades, políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal, de los programas sectoriales e institucionales. Sin embargo, nunca menciona el Plan de Acción, como compromiso del Gobierno de México ante Naciones Unidas para la protección de la infancia, el cual ya fue expuesto con anterioridad, y tampoco se hace referencia en ninguno de sus programas el compromiso de México para cumplir con la Convención de los Derechos Niño.

En el informe presentado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF, correspondiente al periodo 2003 presentado en sus anexos,³³² se informa de los programas desarrollados y de la cobertura prestada en cada uno de ellos, sin embargo, no hay nada que se refiera a los niños y niñas en estado de abandono, ni a las instituciones que los albergan, que además son canalizados a éstas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es decir que las acciones que ésta dependencia tiene respecto a la canalización de los niños y niñas que llegan al Albergue Temporal o a Fiscalía para Menores, pertenecen al Gobierno del Distrito Federal, por lo que deberían de estar presentes como un programa especial, tratándose además del sistema de desarrollo integral de la familia del Distrito Federal.

En el mismo informe, en el rubro correspondiente a Protección a la Comunidad se informa respecto al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia los siguientes programas:

1. Prevención y combate al maltrato infantil.
2. Protección legal a adultos mayores incapaces
3. Estancias infantiles (Centros de atención infantil, centros de atención infantil comunitarias)
4. Centros comunitarios
5. Despensas y comedores populares

Señalan además la cobertura respecto a otras acciones:

1. Dos mil personas atendidas, en promedio diario.
2. Cuatrocientas personas al mes, de la calle o indigencia canalizadas.
3. Tres mil doscientas personas atendidas al año en el Programa de Atención Social Emergente.

³³² *Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. "Comparecencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 2003. Anexo estadístico de la comparecencia del 2003". www.sds.df.gob.mx/documen/comparecencia/anexo_estad_comprar_2003.pdf*

4. Cinco mil personas atendidas en la Campaña de Invierno.

Y otros aspectos que para el interés de este trabajo no requieren su mención.

Solamente diré que en ninguno de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social del cual depende el DIF DF están contemplados los niños y niñas en situación de abandono, y por supuesto tampoco se mencionan los casos de los adoptados, ya que esta institución desconoce absolutamente la existencia de tales establecimientos y lo que en ellos sucede respecto a la vida de los menores. La simple revisión de los informes de esta secretaría es clara al respecto.

Por ejemplo en el rubro de Promoción de la Equidad las dependencias que intervienen son:³³³

- Dirección General de Equidad y Género, los programas que maneja son: adultos mayores, pueblos indígenas, promoción de derechos, integridad territorial, equiparación social, convivencia intercultural y participación indígena en la ciudad de México;
- Instituto de las Mujeres, construcción de la cultura ciudadana, desarrollo personal y colectivo, educación con perspectiva de género, asesoría jurídica y orientación integral, formación para la igualdad de oportunidades;
- DIF DF, unidades básicas de rehabilitación, promoción de los derechos de las niñas y los niños, personas con discapacidad;
- Instituto de la juventud, prácticas profesionales y jóvenes por la ciudad.

³³³ Ídem

En el mismo informe se señalan los programas de reinversión social de 2001 a 2003, mediante un programa de apoyos; de las organizaciones sociales beneficiadas no hay ninguna que atienda a menores en abandono, solamente se señalan las que trabajan en favor de indígenas, juventud, cultura, adultos mayores, participación en políticas públicas y prevención de la violencia.³³⁴

Por otro lado, los apoyos y programas que se encuentran en mayor proporción son los que están dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y calle. La atención que el Gobierno da a estas poblaciones es a través de Protección Civil y también proporcionan albergues de puertas abiertas la mayoría de ellos, situación que también debe de estudiarse a profundidad.

Algunas instituciones de asistencia privada reciben apoyo económico del Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo éstas instituciones corresponden por lo general a aquellas que se dedican a atender a los niños y niñas en situación de calle.

En el Capítulo inicial de este trabajo se explica el origen de la atención a los niños y niñas abandonadas a su suerte, muchos de ellos desde que nacen, otros más tarde, cuando sus padres los abandonan por la pobreza en la que encontraban, por la muerte de la madre o por no contar con parientes, hijos de mujeres que compurgaban una pena en el reclusorio, mujeres abandonadas y solas con uno o varios hijos, mujeres que asistían al hospital y mientras estaba en él su hijo estaba al cuidado de la casa cuna o del internado.

Los primeros documentos encontrados en el Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, revelan el asunto de los niños abandonados y sujetos en las casas hogares. De 1878 en adelante se localizaron documentos referentes a niños y niñas remitidas de hospitales por causas diversas como: enfermedad o muerte de la madre, o porque no lo quiere o porque no puede mantenerlo; de las

³³⁴ Ídem

parroquias porque los abandonaban a las puertas de éstas; del juzgado cuando se encontraban a los menores en la calle; porque sus padres se encontraban presos y por la Junta de Beneficencia.

En 1900, los menores pensionados en la casa de cuna,³³⁵ si no eran reclamados por sus padres en pocas semanas, se consideraban expósitos pasando a considerarlos susceptibles de adopción. En ese lugar permanecían hasta la edad de los 5 años y a partir de esa edad ingresaban al Hospicio de los Niños aunque algunos menores permanecían en la Casa Cuna hasta los 7 años de edad.

Además de los requisitos que se exigían para que un niño fuera admitido en la casa cuna (fé de bautizo, acta de nacimiento, vacunas etc.), se solicitaba un reconocimiento médico para no aceptar a quien no estaba vacunado, tuviera un mal contagioso o fuese epiléptico; documentos que acrediten su estado civil. Cuando no se sabía nada del menor, éste era aceptado pero se dejaba separado y en observación a fin de proteger a los demás niños del establecimiento.³³⁶

En 1906, por Oficio se notifica al Director General de la Casa de Niños Expósitos, que por instrucciones del Ministro de Gobernación, en los casos de los niños abandonados y remitidos a esa casa por el Ministerio Público, siempre se debía notificar a la Dirección General de Asistencia, para dar cuenta al Ministerio Público pues debía conocer forzosamente de los hechos para determinar si implicaban delito que mereciera castigo, por lo que el niño abandonado, cualquiera que fuera su edad, no perdía el carácter de expósito y el establecimiento estaba obligado a recibirlo.³³⁷

³³⁵ Cfr. Capítulo I, recuérdese que los niños que tenían madre o padres y dejaban a sus hijos en la casa cuna por incapacidad económica para mantenerlos tenían que pagar una cuota mínima.

³³⁶ AHSS Circular del director de la casa de niños expósitos, fondo casa de cuna, Secc. AG, leg 25, Expediente 27

³³⁷ Ídem

En documento de respuesta a oficios está por ejemplo, el remitido al director de la casa de niños expósitos por el Director General: 'le recuerda que el Ministerio Público siempre tiene que conocer del asunto de los niños expósitos y seguir una averiguación judicial así como informar a este funcionario público en caso de adopciones y a la Dirección General antes de disponer del niño para entregarlo en adopción' (1906).³³⁸

Por esas fechas, igual que antes, había muchas solicitudes de madres que, por su situación económica, eran incapaces de sostener a sus hijos e hijas por lo que pedían fuesen éstos aceptados en la casa cuna. A estas personas se les llamaba 'pobres de solemnidad' debido a su grado de pobreza. Acudían personalmente a solicitar que aceptaran a sus hijos en estas instituciones o acudían con alguna recomendación para el mismo fin. Muchas veces dejaban a sus hijos en calidad de expósitos con el fin expreso de que se les adoptara, otras, en lo que se mejoraba su situación económica, pues muchas de estas mujeres eran madres solteras.

Posteriormente hay una disposición (1907) en el sentido de que cuando la madre dejara a su hijo en la Casa de Niños expósitos, 'solo sea aceptado en calidad de amparado, debiendo anotar la edad del niño, el domicilio de la madre, las veces que la madre visita al menor y las veces que deja de hacerlo y, solamente llegando el plazo que marcaba el artículo 19 del Reglamento del Establecimiento se consideraba expósito'. En la Ley de Relaciones Familiares los artículos: 344, 225, 226, 223 y 228 entre otros asuntos, se señalaba que el director del establecimiento fuera el tutor del menor; y en el Código de Procedimientos Civiles los artículos 901 y 923 señalaban lo relativo a la adopción.³³⁹

³³⁸ Ídem

³³⁹ ídem, Expediente 4

En 1919 se establecen los acuerdos para la adopción, El Gobierno del Distrito Federal en oficio núm. 4873 de fecha 3 de julio girado por el Departamento de Gobernación, sección de Gobernación y Seguridad Pública, mesa 1ª, dice lo siguiente:

“El C. Presidente de la República, ha tenido a bien disponer que, en los sucesivos, los establecimientos de la Beneficencia Pública que tienen bajo su guarda niños abandonados, se abstengan de permitir su extracción por medio del procedimiento de adopción administrativa que, basado en el acuerdo del 26 de marzo de 1861, han seguido los directores de tales establecimientos; y, en esa virtud ordena el primer Magistrado que, de hoy en adelante, la entrega de tales niños sólo se lleve a cabo cuando sean adoptados con entera sujeción a los preceptos contenidos en la Ley de Relaciones Familiares.- En consecuencia, se ha servido dictar los siguientes acuerdos:

1°. Los directores de los establecimientos de la Beneficencia Pública en que haya menores asilados, cuando alguna persona se interese en adoptar a alguno de éstos, procurarán cerciorarse de la honradez, moralidad y posibilidad pecuniaria de ella, a fin de que estén capacitados para poder otorgar su consentimiento cuando sean citados ante la autoridad judicial respectiva.

2°. Dichos Directores deben recordar que, conforme al artículo 344 de la Ley de Relaciones Familiares, los menores que se encuentren en los establecimientos a su cargo están bajo su tutela, protección y amparo; y, por consecuencia hablan de ser muy cuidadosos para que el consentimiento que otorguen, al

tratarse de la adopción, no resulte a la postre perjudicial a los intereses de sus representantes.³⁴⁰

Con el tiempo se fueron borrando las diversas acciones que se venían realizando para la protección de los niños y niñas en estado de abandono, justamente cuando surgen periódicamente las diversas instituciones para la atención y protección de la niñez, tal como lo hemos relatado más arriba.

La situación ha cambiado mucho, efectivamente antes se tenía más cuidado con los abandonados y expósitos toda vez que cuando no se encontraban en la casa cuna o el Internado Infantil, que además ya se ha anotado, que había quienes se negaban a su existencia por ser un medio no adecuado a los niños, y por la cantidad de niños y niñas en esta situación, se canalizaban a los hogares sustitutos controlados y vigilados por la Secretaría Salubridad y Asistencia.³⁴¹

Con el paso del tiempo estos hogares se desvanecieron, no se da cuenta en ningún informe sobre el destino de esos pequeños, si fueron adoptados por las mismas familias, cosa que es improbable porque tenían otros hijos, y por lo general se apuntaban para ser madres sustitutas para ayudarse económicamente por el pago que se les hacía por tener a uno o varios niños en su casa.

Se cuenta con información, entregada por dos trabajadoras sociales del DIF DF, que los niños en esa situación, los que se encontraban en estos hogares sustitutos, fueron entregados a la institución mundial Aldeas Infantiles SOS, que efectivamente trabaja con un modelo de madres y hogares sustitutos.³⁴² Sin embargo no hay ninguna documentación al respecto.

³⁴⁰ Ídem

³⁴¹ Según consta en diversos informes consulados en el Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, como se anota en el capítulo I y señalados en la relación de obras consultadas.

³⁴² Esta organización nació en Austria en 1949 fundada por Herman Gomeiner, para albergar a los huérfanos de la guerra, actualmente tiene 439 aldeas, más de 1119 dispositivos SOS, hospitales, Colegios, Guarderías, Talleres de Formación, Residencias de jóvenes en más de 131 países, atiende a más de 200 mil

Pese a todo, el documento del informe Anual 2003 del Plan de Acción de la Infancia (PAFI)³⁴³ señala que el DIF Nacional cuenta con siete centros asistenciales llamados Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación (CNMIAC), de los cuales las dos casas cuna y los dos internados ya aludidos son los que funcionan como albergues para los niños y niñas abandonadas. Lo curioso es que señala que entre otros de los servicios que otorga además de los de atención: médica, alimentación, psicológica, pedagógica, actividades culturales, deportivas y recreativas, investigación integral de trabajo social, reintegración a núcleos familiares funcionales de origen y consideran la adopción como hogares sustitutos.³⁴⁴ Es decir esa concepción que se manejaba anteriormente para la protección de los niños y niñas abandonadas o expósitos en cuanto a proporcionarles una familia funcional, es decir constituida por un matrimonio con o sin hijos, ya no es considerada, y lo más preocupante es que ni siquiera saben qué instancia es la que canaliza a los niños en esta situación a las Aldeas Infantiles, lo cierto es que no hay ningún dato respecto a la canalización de los niños o niñas a otra institución por parte del DIF Nacional o del DIF DF. Y lo cierto también es que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es la instancia que hace las canalizaciones a la Casa Cuna del DIF Nacional o a los internados de esta misma institución o a los albergues de la iniciativa privada.

Después de leer el informe no queda duda de que, quienes lo presentan no tienen información acerca de la situación de los niños y niñas en estado de abandono y de ninguna otra situación que les concierne. Señala el informe, en las conclusiones, que de acuerdo con el programa de acciones 2002-2010 a noviembre del 2003, "... se reporta un avance del 43.9% de las metas generales.

niños, niñas y jóvenes en todo el mundo. En México se instala en 1971 en el DF a cargo del Dr. Manuel Mateos Fournier. Actualmente hay Aldeas en 8 Estados de la República. En octubre del 2002 recibió el Premio Humanitario Conrad N. Hilton 2002. www.aldeasinfantiles

³⁴³ Avance del Informe, presentado por José López Macedo responsable del Consejo de Atención a la Infancia (COIA), noviembre de 2003. Acrobat Reader-[IA2003[I].pdf]

³⁴⁴ Ídem. pág. 116

Sus logros son en áreas de mortalidad infantil, mal nutrición, atención a menores en situación especialmente difícil (sin mencionar cuales son esas situaciones)... Reconoce el informe además que "... algunas metas no cuentan con objetivos claros o precisos, limitándose solamente a definir las acciones o tendencias, y su avance o retroceso se puede deber a estimaciones indirectas. En este sentido se requiere impulsar la generación de mecanismos de seguimiento específico para atender estas metas..."³⁴⁵

Efectivamente, se requiere de un programa conjunto, entre todas las instancias que de manera pública o privada que atiende a los niños en estado de vulnerabilidad que de seguimiento a la situación de esos niños y niñas.

En México se tiene la idea de que la situación de los menores en desventaja social, o vulnerables son únicamente los que se encuentran en situación de calle, sin embargo, encontramos una variedad muy grande de niños, niñas y adolescentes que están en situación de desventaja y por lo tanto son más vulnerables que otros que cuentan con los elementos para que sus necesidades estén satisfechas.

Los más vulnerables por supuesto son los que han sido expulsados de sus propios hogares, ya sea por violencia, abandono, negligencia, pobreza. Los que trabajan no teniendo la edad reglamentaria para ello o los que si la tienen y son explotados por sus propios padres o por otras personas, vende chicles, limpia parabrisas, cerillos, franeleros y más. Los que se encuentran recluidos en una prisión o una casa hogar, desprovistos de atención y respeto a sus derechos, los que migran solos o acompañados, los jornaleros agrícolas, los minusválidos que son explotados, etcétera.

³⁴⁵ Ídem. pág. 118

5.3 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio se dirigió a investigar la situación de las casas hogar que reciben a niños, niñas y adolescentes canalizados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para determinar cual es el compromiso que el estado guarda respecto a ellos. Cuál es el conocimiento que los directivos y empleados de las casas hogar tienen respecto a los derechos y las leyes de los niños, así como para saber la situación de las casas respecto a lo que se debe atorgar a los menores institucionalizados. En este sentido se elaboró el siguiente problema de investigación:

“¿Cumple el estado, como responsable de los niños y niñas abandonados que se encuentran en las casas hogar a donde son canalizados, con toda la responsabilidad para brindarles y garantizar su protección y sus derechos tal como lo establece tanto el marco legal nacional como los instrumentos internacionales que México se ha comprometido a respetar?

El diseño de la investigación utilizó el método deductivo, mismo que ha normado el trabajo desde sus inicios hasta estas conclusiones.

Para este estudio se plantearon las siguientes hipótesis:

- Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones de protección, guardia y custodia públicas o privadas, se encuentran en situación de abandono por parte del Estado y de sus instituciones públicas pese a existir ordenamientos específicos al respecto.
- Los derechos de los niños en las casas hogar en donde viven los niños y niñas abandonados y expósitos no se respetan.
- La mayoría de los responsables de las casas hogar donde viven los niños y niñas abandonados o expósitos desconocen las leyes en relación con los derechos de niños y niñas.

- El Estado desconoce la situación de los niños y las niñas que se encuentran en las casas hogar en calidad de abandonados o expósitos

El estudio constó del objetivo fundamental relativo al conocimiento de la situación de los niños y niñas abandonados y expósitos que se encuentran en una institución sea ésta pública o privada, el marco legal que los protege y el compromiso del Estado para con ellos. Como objetivos particulares normaron la investigación: Conocer la situación de la casa hogar en cuanto a sus condiciones materiales y de infraestructura para la atención de los niños y niñas. Identificar el grado de información que tiene el personal de la Casa Hogar respecto a las leyes de protección a los niños en México y en el DF. Identificar las carencias de las casas hogar para la atención específica de los niños y niñas. Identificar el perfil de los niños y niñas que aceptan en la casa hogar. Identificar el compromiso del Estado en la atención y supervisión de las casas hogar a donde canalizan a niños del Albergue Temporal de la Procuraduría del DF.

El universo de las casas hogar son en total 46, de éstas en su totalidad reciben a niños y/o niñas huérfanas parciales³⁴⁶ o totales. Se realizó la investigación con una muestra de 9 casas hogar entre las que hay una que no es una casa que asiste a menores abandonados y expósitos.³⁴⁷

La investigación directa inició con la búsqueda de las instituciones, como dije en la parte introductoria, cuando estuve en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como subdirectora de asistencia social del Voluntariado, una de las funciones era visitar el Albergue Temporal (del cual ya se ha hablado) para revisar su situación, toda vez que aunque dependía de la administración central, la Unidad del Voluntariado proporcionaba apoyo económico y gestionaba donativos en especie para atender las necesidades del albergue y sobre todo para proporcionar asistencia a los niños y niñas que eran canalizados a otras

³⁴⁶ se refiere a los niños que carecen de uno de sus progenitores, sea el padre o la madre.

³⁴⁷ Me refiero a la Casa de los Mil Colores, que se describe adelante

instituciones. De esta manera contaba con un directorio de los albergues y casas hogar, visite algunos de ellos a fin de conocer la situación de los menores enviados por la PGJDF y saber de las necesidades del albergue y de los niños en especial.

Dos meses después de la toma de posesión de Ernesto Zedillo, como presidente de la República, éste cancela el Voluntariado Nacional y por tanto desaparece la Unidad de Promoción Voluntaria de algunas de las dependencias del gobierno, entre ellas la de la Procuraduría General de Justicia del DF. De esta manera terminó de hecho la poca supervisión que se tenía de las instituciones a donde se canalizaban a los niños y niñas del Albergue Temporal.

No fue tarea fácil pero conservando algunos datos de las instituciones y con la información que me proporcionaron tanto Crisanta Martínez, responsable del Albergue Fortaleza para mujeres maltratadas así como de la Lic. Amanda Martínez de la Fiscalía del Menor en la PGJDF, se reconstruyó un nuevo directorio.

De esta forma se presenta un directorio con las instituciones que en el DF atienden a los niños y niñas en situación de desventaja. Como la información en este sentido es amplia y se incluye población que se encuentran en distintas situaciones, en el listado se agrupan también conforme al perfil de la institución, resaltando lo correspondiente a las que atienden a los niños y niñas abandonados y expósitos.

Se diseñó la cédula de entrevista para las o los responsables de las instituciones a fin de que con sus respuestas se diera cumplimiento a la otra parte de la información requerida en función de las hipótesis y objetivos establecidos en el presente estudio.

Los resultados que estas entrevistas arrojan, se anotan más adelante, al mismo tiempo que se señalan las características de las instituciones en donde se aplicó el instrumento.

Para los efectos de la investigación se inició la búsqueda de la información en cuanto a la política de asistencia que el gobierno de la Ciudad de México ha realizado, para ello se localizó la información acerca de los albergues que para niños y niñas en situación de abandono existía, de allí que partiera por reconstruir la memoria de los albergues conocidos y la búsqueda de mayor información.

Para la investigación histórica documental se trabajó durante dos años en el Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, a fin de estudiar la historia de la asistencia social a los niños y niñas objeto de esta investigación, los resultados de este trabajo se reflejan a lo largo del documento, en este proceso de reconstrucción histórica se da cuenta de la atención de las políticas existentes en México desde épocas pasadas hasta la actualidad.

Cabe señalar que a los niños se les considera institucionalizados cuando la instancia que los remite a las casas hogar, ha delegado en ésta institución la custodia definitiva, es decir, cuando la situación legal del menor ha sido concluida. Es entonces cuando la Casa decide también dar en adopción a los niños sin que se notifique a otras instancias. En muchas ocasiones tampoco se cumplen las condiciones de que transcurran los seis meses para que el niño abandonado adquiera el status de expósito.

Hoy, en el Distrito Federal existen instituciones de asistencia a población con diversos perfiles, unas responden a los compromisos que el Gobierno del Distrito Federal ha establecido en sus planes en materia de políticas sociales desde hace más de 10 años, como los Centros de Asistencia Social o Casas de

Protección Social, y otras responden a proyectos que vienen desde tiempo atrás y son apoyadas por la Junta de Asistencia Privada o instituciones privadas.

El Gobierno de la Ciudad de México a la fecha, cuenta con cinco Centros de Protección Social y la población asistida en promedio es de 1300 persona al día, los perfiles son variables entre ellos: personas indigentes con o sin problemas mentales, en situación de calle, mixto o por sexo, la mayoría presenta problemas de adicciones, VIH y otros problemas serios que afectan su salud.³⁴⁸

La característica de estos lugares es que son de puertas abiertas,³⁴⁹ asisten las personas especialmente por encontrar un lugar donde dormir, comer y bañarse, se imparten algunas clases, que por supuesto no son obligatorias, se les atiende médicamente, se les organiza para que tengan alguna responsabilidad como arreglar el lugar, cocinar, recoger cuando acaban de dormir, comer, lavar su propia ropa. Por lo general no hay niños pequeños, solamente en uno de ellos se aceptan niños de 4 a 16 años.³⁵⁰

Existen otras instituciones llamadas Colectivos específicamente para menores de edad ya sean hombres o mujeres, sus perfiles también son distintos, de éstos hay siete en el Distrito Federal. Su población oscila entre los 300 y 350 niños y niñas, las características que señalan para su aceptación en estos colectivos son diversas, entre ellas se mencionan: sanos, con o sin problemas de adicción, de hogares desintegrados o con problemas económicos, con problemas de conducta, en situación de abandono y mujeres jóvenes embarazadas, depende

³⁴⁸ Op.Cit. *Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal*. “Comparecencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 2003. Anexo estadístico de la comparecencia del 2003”. www.sds.df.gob.mx/documen/comparecencia/anexo_estad_comprar_2003.pdf

³⁴⁹ Puertas abiertas significa que las personas que asisten a estas instituciones pueden salir y entrar de éstas sin que exista alguna sanción. No hay obligatoriedad de permanencia en ellas. Esto representa un peligro para las niñas y niños que son canalizados de la procuraduría General de Justicia del DF por cuestiones de maltrato, pues la familia desconoce el tipo de institución al cual remiten a sus hijos.

³⁵⁰ Op.Cit. *Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal*. “Comparecencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 2003. Anexo estadístico de la comparecencia del 2003”. www.sds.df.gob.mx/documen/comparecencia/anexo_estad_comprar_2003.pdf

de la misión de cada casa. Las edades de los niños y niñas asistidos fluctúan entre los 8 y los 18 años. Estos colectivos funcionan con el apoyo de diversas organizaciones sociales y del gobierno federal, en la mayoría de ellos se imparten clases de educación elemental, algunos talleres, funcionan como internados y también son de puertas abiertas.³⁵¹

Hay veinte Casas Hogar dedicadas a menores de la calle, y su perfil, como se señala, es para niños, niñas y adolescentes en situación de calle, con o sin adicciones, con o sin problemas físicos o mentales, con o sin parientes, abandonados o expulsados de sus casas, mixtos o no. Las edades de los pequeños van desde 5 a 18 años de edad.³⁵²

Se localizaron diez Casas Hogar para otra población con perfiles distintos como: adolescentes embarazadas y solteras, maltratadas, en situación de prostitución, mixto, con problemas físicos y mentales, minusválidos, hombres con problemas de adicción.³⁵³

Y las instituciones de puertas abiertas, que se caracterizan por dar alojamiento y alimentación a población sin distinción de edad con problemas de alcoholismo y de drogadicción así como a indigentes.

Casas hogar para niños abandonados y/o expósitos

Se localizaron cuarenta y seis casas hogar, de las cuales cinco están ubicadas en el Estado de México y también reciben a los niños y niñas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

³⁵¹ Datos obtenidos por las entrevistas con los responsables y en el momento de hacer el directorio

³⁵² ñIdem

³⁵³ Ídem

De estas casas hogar, 16 son mixtas, 17 son para niñas y 12 para niños.

Siete de estas casas reciben niños con problemas mentales. Del resto, 9 especifican que reciben niños o niñas sanos, las demás aunque no lo especifiquen, no reciben niños si no están sanos. Sin embargo, reciben a menores de edad que tengan alguna adicción. Las edades de los niños y niñas fluctúan desde los 0 hasta los 18 años de edad. Reciben a huérfanos totales o parciales o niños o niñas sin recursos, de hogares desintegrados, hijos de madres solteras, maltratados, en situación de calle (solo uno), hijos de padres separados, abuso sexual, hijos de trabajadoras domésticas.

Hay otras casas que además reciben a menores de hogares desintegrados, de madres solteras, maltratados, violados, con o sin adicciones, con o sin problemas de salud.

Existen cinco Casas Cuna, dos de ellas corresponden al DIF Nacional y tres a la Iniciativa Privada, todas son mixtas, y las cinco reciben abandonados y expósitos sanos de 0 a 5 años de edad.

De esta manera se presenta la relación de las instituciones localizadas y agrupadas de acuerdo con su perfil:

1. Centros de Asistencia Social o Casas de Protección Social
2. Hogares Colectivos
3. Casas Hogar (en donde se incluyen las que existen en el D.F. así como algunas del Estado de México), para su selección se tomó como elemento fundamental, la atención a niños y niñas en situación de abandono, orfandad, o que media alguna situación judicial en su caso.
4. Casas Hogar para Menores en situación de calle.
5. Casas Hogar para otro tipo de población.
6. Instituciones de Puertas Abiertas, para población diversa.³⁵⁴

³⁵⁴ Caracterización propia

La investigación directa se inició en algunos de estos lugares para lo cual se aplicó una cédula de entrevista con las preguntas más relevantes para conocer la situación real de los y las menores en las instituciones que les dan albergue, las condiciones de la infraestructura de la institución así como los servicios que se otorgan en estas.

En este sentido el instrumento constó de:

1. Datos generales de la institución (ubicación, responsable tipo de institución, características de la población, edades, perfiles, administración y organización).
2. Cuestiones de salud. Personal especializado, situación de los menores, padecimientos, defunciones, adopciones, convenios con instituciones de salud, etc.
3. Aspectos educativos, actividades, personal,
4. Personal de apoyo a la institución y de protección para los niños.
5. Infraestructura de la institución, recursos, instituciones de apoyo, asistencia legal y económica de instituciones privadas y oficiales, etc.
6. Conocimiento de parte del responsable y personal que atiende los albergues respecto a los derechos de los niños y de las niñas, conocimiento de la Convención de los Derechos del Niño. De la Ley de los Derechos de la Niñas y de los Niños en el D.F. y de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Por otro lado, en la concentración que se hizo de las instituciones, se revela, como se señala en las gráficas, la desventaja en que se encuentran los niños que padecen de alguna enfermedad o discapacidad pues como se ve en el perfil de los asilados en cada una de las instituciones, de manera precisa se explicita que los menores deben ser sanos. Esto representa un serio problema pues de

las casas hogar anotadas, solamente 6 de ellas aceptan a niños y niñas con diversas discapacidades.

En este sentido, los resultados de la investigación directa conforme a las directrices de la investigación son las siguientes:

Respecto a la hipótesis que afirma que las instituciones de este estudio se encuentran en total desamparo y abandono por parte del Estado y de las instituciones de públicas, se comprobó que el 100% de las casas hogar de la muestra señalaron que nunca reciben la visita para ningún efecto de ninguna de las dependencias oficiales, ni siquiera de la Procuraduría General de Justicia del DF que es la que canaliza a los niños y a las niñas por medio del Albergue Temporal o de la Fiscalía del Menor. Por supuesto el DIF no aparece como instancia de vigilancia para el cumplimiento de las obligaciones de estas instituciones. Desconocen la existencia de los Consejos Locales de Tutela, es decir nunca han sido visitados por la Delegación de su demarcación. Y se comprueba, lo que la Secretaría de Desarrollo Social del DF señala en sus informes, que prácticamente estas instituciones no existen en el establecimiento de las actuales políticas sociales.

Por otro lado, se comprueba que no hay ningún seguimiento y mucho menos evaluación de la situación de los niños en estas Casas Hogar o Albergues. Respecto a las hipótesis del trabajo, comprobamos efectivamente que los niños y niñas en estas instituciones, se encuentran en estado de abandono por parte del gobierno pese a que existen disposiciones expresas en los ordenamientos legales. Las instituciones visitadas reportan no haber recibido nunca ningún seguimiento de la situación de los niños por parte de la dependencia que los canalizó además de los que tienen la obligación de hacerlo como es el DIF y los Consejos Locales de Tutela. Ninguna instancia se ha hecho responsable de la situación de los niños y niñas en estas instituciones que muchas de ellas son de

puertas abiertas y los niños y niñas canalizados a éstas por la PGJDF salen para perderse en la calle.

Respecto a la hipótesis que señala que los derechos de los niños no se respetan en los albergues, y por los resultados de la investigación directa, aún cuando la permanencia en la institución fue limitada, se puede decir que en más del 80% de las casas no se respetan los derechos de los niños y reafirmando esto con la otra hipótesis en cuanto al desconocimiento del 100% de los responsables y del personal de la institución de las leyes que protegen los derechos de los niños. Mientras no haya una supervisión permanente y adecuada no se sabrá con exactitud el grado de responsabilidad de los directivos y del personal de cada casa para que los niños y niñas lleven una vida lo más normal que sea posible.

Para confirmar esto, se han analizado los informes de distintas instancias, algunas de ellas mencionadas en capítulos precedentes: la Secretaría de Desarrollo Social del DF, la Procuraduría General de Justicia del DF, el DIF del DF y el Nacional, la Secretaría de Salud y el reporte de Christel House.

De esta manera encontramos señalamos la confirmación de que los derechos de los niños en estas instituciones de guardia y custodia no se respetan en tanto que no se conocen por parte de las personas que tienen a su cargo a los niños, carecen muchas veces de los implementos más elementales para el desarrollo psicoemocional y físico de los niños, la comida no siempre es la mejor, ni la adecuada, la atención médica es solamente cuando es requerida y no como una atención permanente

El personal de las casas está falto de capacitación en cuanto a las formas de atención a los y las niñas, desconocen la Convención sobre los Derechos de los Niños, y las leyes que protegen a los menores. Hay complicidad en algunas casas para ocultar la violencia que se ejerce sobre los huérfanos o

abandonados. Ninguna Institución oficial los visita ni se realizan evaluaciones de sus procedimientos y la atención a los menores, así como a su situación real.

Niños y Niñas que para el Estado no existen y para las instituciones de Asistencia son una obra de beneficencia que adorna sus actos pero que desconocen su realidad, niños y niñas que viven en la oscuridad de la sociedad, que no cuentan en las estadísticas, que no cuentan para el sistema, que muchas veces son usados para pornografía, violados, maltratados, violentados.

A continuación se exponen los resultados de las instituciones en donde se realizó la investigación directa:

Casa Hogar y Futuro. A.C. Institución privada constituida como voluntariado de asociación civil por un patronato de INBURSA desde 1993. Se mantienen con donativos en efectivo y en especie de fundaciones, empresas, benefactores y personas altruistas. Esta Institución recibe niños y niñas desde los 0 meses hasta los 6 años de edad. El promedio de estancia de estos niños en la casa es de seis meses a dos años, en tanto que buscan dar a los pequeños en adopción, tal parece que es una meta que logran exitosamente, aunque en los últimos meses del año 2003 la Fiscalía de Asuntos del Menor de la Procuraduría General de Justicia del DF, les retiró la posibilidad de continuar con las adopciones en virtud de haber registrado ciertas anomalías en el procedimiento.³⁵⁵

La casa cuenta con instalaciones especiales para los niños albergados: amplios dormitorios, cunero, baños, estancia de juegos, comedor, cocina, ropería y centro de lavado, jardines, juegos, además cuenta con un Centro de Desarrollo Infantil, el cual es atendido por personal de base adscrito a la SEP, este servicio es extensivo a la comunidad. A este servicio también asisten los niños y las niñas albergados.

³⁵⁵ Información proporcionada por la Fiscalía Del Menor de la PGJDF.

Todos los niños albergados llegan por la Procuraduría General de Justicia del DF, el perfil que exigen es de niños y niñas expósitos, abandonados y huérfanos, sanos y susceptibles de adopción. Cabe señalar que la Casa recibe niños con problemas de salud o congénitos cuando llegan con algún hermano, para estos casos la atención médica es especializada y corre por cuenta de los donadores de la Casa.³⁵⁶

La institución cuenta con dos médicos, que asisten por cuatro horas diarias en horarios distintos. Para cualquier asunto relacionado con salud, aparte de las revisiones de los médicos que asisten a la Casa Hogar, a los niños los llevan al Centro de Salud de la localidad, en este caso el de San Bartolo. Además tienen convenio con el Hospital Infantil de México. Los niños son vacunados en el periodo de la campaña de vacunación de la Secretaría de Salud. Las enfermedades más comunes en la población del albergue son las relacionadas con las vías respiratorias, gastrointestinales, desnutrición (cuando llegan al albergue). Se reporta una muerte de cuna hace 9 años. No cuentan con servicio odontológico, son atendidos en este sentido por médicos particulares de la misma asociación

Cuenta la Casa con servicio de psicología todo el día y de enfermería, día y noche, tres personas por turno.

Además la Casa cuenta con una Trabajadora Social, una nutrióloga (misma que dispone la dieta diaria de los niños) secretarias, chofer, personal de limpieza, de cocina, cuidadoras, jardinero y policías de seguridad privada (contratados por INBURSA)

Cabe señalar que las instalaciones son amplias y de muy buena distribución con amplios espacios de juegos al aire libre y todas las áreas limpias. El inmueble se encuentra en una superficie de 3000 m². y 1000m² construidos, de propiedad

³⁵⁶ En el momento de la entrevista, la Casa tenía a un niño de lento aprendizaje y otro con microcefalia.

de INBURSA. Los gastos de administración y servicios son cubiertos por las donaciones de particulares

Existen 3 áreas de dormitorios uno para niños, otro para niñas y uno más para aislados, las camas son individuales y cunas para cada niño.

Los servicios de baños son amplios y limpios, para niños y para niñas aparte de los que están destinados para los niños que asisten al preescolar.

La cocina es amplia, limpia y cuenta con todos los implementos necesarios, se cuenta con un comedor adecuado para los niños. La ropería es espaciosa y limpia, donde es colocada la ropa de cama y de cada niño.

Cuenta con 8 aulas bien acondicionadas, cuarto familiar, para eventos ludoteca y salón de usos múltiples con televisión.

Los apoyos que reciben en cuanto a las actividades de la Casa llegan por convenios con Instituciones de Educación Superior como los de la Universidad Iberoamericana, Anáhuac, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Oxford. Las actividades realizadas son de apoyo en las distintas áreas en la Casa Hogar, tales como limpieza, cuidado de los niños. Por otro lado, INBURSA los provee de todas las necesidades de la Casa, y reciben también apoyo financiero de particulares, para efectos fiscales, tienen autorización de la Secretaría de Hacienda para extender recibos deducibles de impuestos.

La Casa no recibe apoyo alguno de ninguna de las instituciones gubernamentales, la Procuraduría General de Justicia del DF (institución que canaliza a los niños a esta Casa), nunca los visita excepto cuando entrega a los niños o cuando se lo llevan, para entregarlo a su familia, en caso de que su situación jurídica así haya sido determinada.. La Casa no tiene la obligación de

informar a la institución que canaliza a los niños sobre su situación, nunca les piden ninguna formalidad para entregar al niño o niña.

La directora de la Casa es la responsable legal y administrativa de la institución. Y es quien lleva a cabo cualquier trámite como el registro civil del niño, los trámites de confrontas, de asistencia al juzgado, en los trámites de adopción.

La directora de la Casa dijo conocer la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF y la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Señaló que han sido los miembros de la Asociación Pro Adopción quienes se las ha proporcionado y les han organizado talleres, sin embargo señala que el personal y las voluntarias poco conocen estos documentos

Casa Hogar Misioneras de la Caridad. Institución privada constituida como voluntariado, por las Madres de Calcuta desde hace 28 años. Esta Casa ubicada en Santa Fé se fundó en 1976. Se mantienen con donativos en efectivo y en especie de fundaciones, empresas, benefactores y personas altruistas. Esta Institución recibe niños y niñas desde los 0 meses, todos los niños presentan problemas de salud congénitos, físicos, mentales, psicológicos, etcétera.

La Casa tiene dos misiones, atender a niños con problemas de salud y ancianos con problemas de salud mental y físicos. El personal con el que cuenta se reduce a 10 hermanas y 20 voluntarias.

El promedio de niños y niñas es de 30 y sus edades están entre los 2 meses a los 12 años. No cuentan con médicos ni enfermeras, trabajadoras sociales, secretarias ni otro tipo de personal. Son las y los voluntarios de la zona quienes se encargan de los trabajos de la Casa, de la vigilancia del lugar, de la asistencia a los niños (y a los adultos que se encuentran albergados). Los niños se encuentran en uno de los dos edificios de la Casa, aunque comparten el patio

con los adultos. Pese a contar solamente con personal voluntario, el lugar se ve limpio y bien atendido.

Para la atención de los niños, los médicos del Centro de Salud de la Zona acuden periódicamente a revisar a los pequeños y tienen convenio con el Hospital Infantil para casos de emergencia. Es necesario hacer notar que varios de los niños se encuentran en etapa terminal y los medicamentos que utilizan muchas veces son controlados, por lo que se requiere de receta médica y recursos para adquirirlos.

La PGJDF es quien canaliza a los niños a esta Casa y para ser recibidos solamente requieren las Hermanas de la Caridad la documentación de la averiguación previa, misma que entrega la Fiscalía del Menor o el Albergue Temporal de la PGJDF. La Casa también da niños en adopción, a los que son susceptibles de este trámite y se encuentra en situación no terminal de su vida.

La PGJDF nunca los visita para saber en que condiciones se encuentran los niños, no reciben asistencia de ninguna institución que no sea el Centro de Salud. La Delegación no ha asistido nunca a la Casa para atender las necesidades de la misma.

Cuando un niño muere solo avisan al Centro de Salud, para los trámites de defunción. La Procuraduría no tiene seguimiento de los casos de los niños. No conocen la Convención ni las Leyes de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF y la de Protección de los Derechos de Niñas, niños y Adolescentes.

Casa Hogar Misioneras de la Caridad. Institución privada constituida como voluntariado, por las Madres de Calcuta desde hace 28 años. Diferente de la anterior, esta se encuentra en la zona norte, en Tlanepantla. Recibe a niños y niñas con problemas congénitos casi todos en estado terminal. Tiene niños con hidrocefalia, microcefalia, retraso mental profundo, etcétera.

Lo atienden cinco madres de la orden de Las Misioneras de la Caridad de Calcuta. Tienen instalaciones amplias, limpias, con cuneros para cada niño, baño para las necesidades especiales. Para emergencias acuden al Centro de Salud más cercano o acude algún médico de la zona.

Reciben donaciones de particulares en dinero y en especie. Requieren muchos medicamentos controlados por la misma situación de los niños. Reciben ayuda de los propios vecinos, señoras y jóvenes que colaboran en la atención de los niños en su aseo y alimentación, también juegan con ellos y hacen que su corta vida sea un poco menos angustiosa.

Los niños son canalizados por la PGJDF pero no les siguen apoyando, prácticamente no se vuelven a enterar de su situación. Las madres dicen desconocer las leyes respecto a los derechos de los niños. Y en este caso, se debe aprender de ellas en este servicio que dan a los niños y niñas no solamente abandonados sino en situación de absoluta indefensión.

Ayuda y Solidaridad con las niñas de la calle IAP. Esta es una Institución de Asistencia Privada que nace en 1993 gracias a un grupo de personas comprometidas por resolver el problema social que implica encontrar niñas en la calle. Se sostiene con ayuda de la Sociedad y reciben donativos de cualquier especie. Es una institución de puertas abiertas.

El perfil de la población es de niñas sanas y van desde los 8 a 18 años, aunque algunas presentan problemas de adicción y padecimientos mentales controlables. La capacidad de la casa es para 70 niñas, su población fluctúa entre las 20 y las 45, la mayoría de ellas provienen de las agencias 57 y 59 de la PGJDF por delitos sexuales y violencia intrafamiliar.

Los requisitos que solicita la casa para aceptar a las niñas es el compromiso de éstas para superar sus problemas. Muchas no cuentan con papeles de identificación ni comprobantes de ningún tipo, labor que la administración de la casa se compromete a localizar. En la población hay también niñas huérfanas totales y abandonadas, la mayoría son niñas consideradas como expulsadas de su hogar por la violencia. A los 18 años salen de la casa e inician una vida independiente, pueden permanecer dos o tres años mas en tanto se capacitan en algún oficio, algunas otras también son reintegradas a su familia. Para ello existe un programa de atención a los padres respecto a la violencia.

La casa cuenta con una enfermera y servicios muy limitados para la atención de las niñas. Acuden al Hospital General, al Centro de Salud de la zona y al Hospital de Pediatría en caso necesario. Las enfermedades más comunes que presenta esta población son entre otras: infecciones vaginales, dermatitis, herpes, gastrointestinales y relacionadas con los bronquios. Recién ingresan las niñas se les aplica una batería de exámenes médicos en el Centro de Salud.

La casa cuenta con personal de planta, directora, psicóloga, trabajadora social, una enfermera, dos secretarias, una administradora y un mensajero, existen también cinco consejeras que asisten eventualmente. Se cuenta con vigilancia policíaca solamente en el turno nocturno.

La mayoría de las niñas están inscritas en escuelas oficiales cerca de la casa. La limpieza, la comida y todos los servicios de la Casa, corren por cuenta de las mismas albergadas.

Cuenta con trece dormitorios con camas literas y dos baños completos. El espacio de la cocina y comedor es adecuado, aunque con implementos insuficientes para la atención de las niñas. Cuenta con dos lavaderos y área de secado, una sala de usos múltiples con una televisión, y patio de recreo. El lugar se ve limpio y cálido.

El inmueble que utiliza la casa es rentado, propiedad del gobierno del D. F. Los gastos corrientes del inmueble son cubiertos por donativos nacionales de empresarios, asociaciones y particulares, y la Junta de Asistencia. Otro tipo de apoyos los recibe de algunas escuelas privadas, envían a sus alumnos para realizar diferentes actividades bajo el concepto de labor social.

La PGJDF nunca más se entera de la situación de las menores que canaliza a esta casa cuando la Procuraduría las entrega. La institución solamente firma un documento de aceptación de la niña, su situación jurídica no está concluida en la mayoría de los casos, por lo que sigue a disposición de la Procuraduría, sin embargo esta dependencia no vuelve a enterarse de la situación de las niñas a menos que haya una orden en contrario.³⁵⁷

Por esta razón la responsable de la Casa no es legalmente responsable de las niñas, solamente cuando es la tutora legítima, lo cual sucede cuando el caso especial de la niña ha sido concluido, lo cual no sucede con la gran mayoría de estas niñas víctimas.

La Casa no recibe ningún tipo de ayuda del gobierno. No hace mucho tiempo el DIF Nacional otorgaba becas, no más ahora.

Las relaciones entre las niñas son altamente conflictivas, permanentemente hay agresiones verbales y físicas entre ellas. Les cuesta mucho trabajo integrarse a un grupo.

³⁵⁷ Fui testigo, en la Fiscalía del Menor de la PGJDF, de la llamada insistente de una señora pidiendo información del paradero de su hija, la cual había sido canalizada a una de estas casas por cuestiones de violencia intrafamiliar, sin embargo la madre, que aparentemente no era la agresora, fue a visitar a la niña y le comunicaron que había salido días antes y no sabían de su paradero. Es decir, la casa no tiene en este caso ninguna responsabilidad por la niña, y tal parece que la Fiscalía tampoco. Entonces, se encuentran doblemente victimizadas.

Las responsables de esta institución conocen la Convención de los Derechos de los Niños y no saben de la existencia de las Leyes de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF y la de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Ninguna Institución gubernamental les ha dicho que existen estas dos leyes, ni la Junta de Asistencia. La Convención la conocen por una de las Trabajadoras Sociales y han realizado talleres entre el personal para conocerla más.

Hogar Dulce Hogar, IAP. Institución con fines humanitarios, constituida en 1986. Se sostiene por donativos, bajo la supervisión de la Junta de Asistencia Privada para el DF.

El objetivo de esta casa es “proporcionar ayuda integral a menores de edad que se encuentren en estado de exposición, abandono o en situación de riesgo en su integridad biopsicosocial que sean puestos a disposición de la Fundación ya sea por la Procuraduría General de Justicia del DF, por conducto del Albergue Temporal, por algún familiar o por algún tercero, en estos últimos supuestos notificando a la autoridad respectiva, a los que se les brinda casa, alimentación, educación, vestido, atención médica y recreación”.³⁵⁸

Funciona con un Patronato compuesto por una presidenta, tesorera, secretaria y cinco vocales. Cuenta además con el personal de asistencia: trabajadora Social, Psicóloga, puericulturista y chofer. Además cuentan con la Voluntarias que atienden a los niños durante las tardes apoyándolos en sus tareas, les leen cuentos, juegan con ellos, los llevan a diversas partes, entre ellas al cine, a comer hamburguesas, etcétera.

³⁵⁸ Tríptico de Fundación Hogar Dulce Hogar IAP

No tiene asistencia médica, cuando un niño o niña se enferma, es llevado al Hospital Inglés (ABC),³⁵⁹ o bien alguno de los miembros del patronato acude o receta al menor en caso de no poder llevar al niño al hospital. Las vacunas de los niños se les aplican en este mismo Hospital. Las enfermedades más comunes son de tipo viral y las relacionadas con los bronquios. El servicio odontológico de los niños es atendido también por el Hospital Inglés. En general el estado de salud de los niños es buena.

En la Casa tienen una población mixta que fluctúa entre los 10 y los 20 niños, aceptan niños desde los 0 meses hasta los 8 años de edad y de preferencia sanos. Los niños son enviados por la PGJDF

La asistencia a la escuela es a las instituciones públicas en este caso el jardín de niños y la primaria que se encuentran cercanas a la Casa, los llevan y los recogen alguna de las personas que trabajan en la misma.

El inmueble en donde se encuentra la Casa es del Patronato, y se mantiene por donativos de nacionales y extranjeros, empresarios, asociaciones, el Nacional Monte de Piedad y la Fundación de Protección a la niñez. La Iglesia cristiana otorga mensualmente un donativo en dinero. No tiene ninguna necesidad pues todo está cubierto.

Esta institución comprende dos casas unidas por lo que es espaciosa, los dormitorios tienen camas individuales, cuentan con espacios para las propiedades y las prendas de los niños,³⁶⁰ cuatro baños completos y dos medios baños, espacio de usos múltiples donde desarrollan diversas actividades y un patio para sus actividades lúdicas al aire libre.

³⁵⁹ El Hospital Inglés tiene una clínica llamada Brimex de atención médica de beneficencia a personas de muy escasos recursos y es en este lugar donde la Casa Hogar Dulce Hogar lleva a los niños en caso de algún padecimiento, se paga una cuota de recuperación y allí mismo se hospitaliza y se de el servicio de cirugía.

³⁶⁰ En la mayoría de las Casas Hogar, la ropa es compartida por todos los niños. En esta casa los niños tienen sus propias pertenencias.

Los servicios de cocina, comedor, zona de lavado, ropería, son adecuados y con los implementos completos.

La directora de la Casa no tiene la obligación de informar sobre la situación de la población a ninguna instancia del gobierno. Reportan que la PGJDF, a través de una Trabajadora Social del Albergue Temporal (instancia que canaliza a los niños), los visita cuando alguno de los niños no está registrado.

Debido a que la Casa es asistida por un patronato que es quien sostiene los requerimientos de la institución, ésta según la Trabajadora Asocial no tienen ningún requerimiento.

El personal de la casa no conoce ninguno de los documentos referidos a los Derechos de los Niños. Solicitan en esta entrevista un taller o curso de capacitación sobre éstos derechos.

Orfanatorio la Paz, orfanatorio para niñas, tiene ya varios años de funcionar,³⁶¹ está dirigido por mujeres de orden religiosa.

Recibe ayuda de la iglesia, de particulares consistentes en donaciones en dinero y en especie. La Casa es propia de la orden religiosa y se encuentra en muy mal estado.

El perfil de las niñas se refiere a las características de las que reciben, sanas, de 6 a 14 años, abandonadas o expósitass, provenientes de hogares disfuncionales y que hayan recibido actos de violencia. Reciben niñas que canaliza el PGJDF.

Las características del inmueble son muy malas, denota un gran descuido, sucia, maloliente, todas las habitaciones están enrejadas, incluso las aulas, ya

³⁶¹ La responsable no me pudo informar desde cuando funciona esta Casa.

que allí se imparte educación elemental, son oscuras, sin ventilación, sucios y mal arreglados.

Cuenta con una sola habitación como dormitorio, con 20 literas y reportan cerca de 50 albergadas, que seguramente consideran a las que asisten a la escuela pero que no duermen en la Casa. No cuenta con espacios particulares para las prendas personales de las niñas.

El comedor está en muy malas condiciones, lo mismo que la comida que les dan a las niñas. Las monjas comen separadas de las niñas. Se nota falta de disciplina, de afecto y atención.

Los servicios de médico lo solicitan al Centro de Salud de la zona. Las niñas presentan conductas diversas, a simple vista se les ve tristes y descuidadas y se informa que hay entre ellas ciertos conflictos de competencia, hay poca participación de su parte y se denota falta de disciplina.

Las monjas desconocen las leyes que amparan los derechos de las niñas así como la Convención, pero además no están interesadas en ello. Nadie los supervisa ni tiene visitas de ninguna instancia gubernamental.

Casa Hogar La Casita IAP. Institución que nace a partir de la tarea desarrollada por el sacerdote conocido como Chinchachoma. Esta casa esta dirigida solamente para niños y niñas pequeños que padecen de enfermedades mentales. Las edades para su aceptación van de los 6 a los 18 años de edad.

Es una casa chica adaptada para la atención de estos niños, cuenta con cuatro habitaciones adaptadas como dormitorios, la parte baja esta acondicionada como sala de usos múltiples y comedor, la cocina es amplia y todo se encuentra limpio. Cuenta con un jardín para las actividades programadas para los niños.

La responsable es una psicóloga, cuenta con una trabajadora social y reciben el apoyo de voluntarios que cooperan atendiendo a los niños y niñas en sus diferentes actividades entre ellas a la hora de la comida.

Varios de los niños y niñas son canalizados por la PGJDF, institución que nunca vuelve a enterarse de la situación de los albergados. Su situación jurídica por lo general está concluida en el sentido de que son niños expósitos, o se les declara así después de su abandono.

La asistencia médica es a través del Centro de Salud de la zona y en casos urgentes acuden al Hospital Infantil. Su situación en cuanto a este rubro es difícil y por su misma condición requieren de medicamentos especializados que obtienen por las donaciones que reciben.

Poca información tienen de las leyes respecto a los derechos de los niños.

Casa Hogar El Recobro. Institución nacida desde hace 12 años en el Estado de México y trasladada a Xochimilco. Es una institución que requiere urgentemente de supervisión pues la forma en que viven es altamente denigrante para cualquiera de los niños y niñas que viven en esta Casa.

Recibe menores de ambos sexos con problemas mentales de la PGJDF, de los 0 meses a los 6 años de edad, a veces tiene niños de más edad. Es una casa en pésimas condiciones, con falta de mobiliario en todas las áreas, con un gran descuido hacia los niños.

Reciben apoyos de diversas personas consistentes en comida, ropa, juguetes, medicina, etcétera. No hay ninguna atención especializada a los pequeños y la Procuraduría no se hace cargo de ninguna de sus necesidades.

Para la atención médica que llegan a requerir los niños, acuden al Centro de Salud de la zona.

La responsable de la Casa desconoce las leyes en relación con los derechos de los niños. Cuenta con el apoyo de algunos vecinos en la atención de la población albergada, la cual fluctúa en los 40.

La Casa de los Mil Colores. Es importante señalar también esta casa que no corresponde al perfil de las casas que abarcan este trabajo, sin embargo se encuentra en la relación de las casas que recibe a menores pero indígenas y del interior del país, por ser una casa muy especial he decidido señalar sus funciones. Institución Oficial constituida en 1973 depende del Instituto Nacional Indigenista. Atiende a menores indígenas que requieren atención médica especializada, hospitalización y cirugía.

Los niños son enviados por el Presidente Municipal o el DIF estatal porque en sus lugares de origen no hay la capacidad para atenderlos, además hay convenios para la atención de los niños y niñas a través de redes de infancia y otras instituciones Es la única institución de este tipo en el país.³⁶²

Durante el tiempo que dura la atención médica tienen que ser acompañados por un adulto responsable del niño o niña, el cual tiene responsabilidades específicas en este albergue tales como: arreglar diariamente la habitación que se les proporciona, bañarse diariamente, no salir sin portar el gafete de identificación, cumplir con los horarios de alimentación. No ingerir bebidas alcohólicas y no fumar. , cuidar los muebles y todo el albergue, colaborar con la limpieza del albergue en general y con las labores que se les asignen, cuidar al paciente en cuanto a su comportamiento, cuando se vayan tienen que devolver

³⁶² La responsable del Albergue, Icela Barbosa Valtierra, informó que la casa es poco conocida y no quiere que se difunda mucho porque no tienen la capacidad suficiente. Es difícil que el Estado, a través de las instituciones que les debe apoyar, entienda el beneficio que están otorgando a los niños indígenas, que dentro de los vulnerables lo son más todavía por su misma condición y por la falta de infraestructura de salud en los Estados de la República.

la ropa que se les entrega cuando ingresan (toallas y sábanas). Les retiran el apoyo cuando los huéspedes cometen faltas de respeto a los mismos huéspedes o al personal del albergue y por robo.

Cada semana el albergue es fumigado pues llegan los huéspedes con piojos, los cuales se combaten con higiene desde que llegan.

El Albergue cubre los gastos de transporte, medicamentos, cirugía y estudios médicos. Cuentan con servicio de enfermería para atender las indicaciones de los médicos del hospital.

Reciben apoyos de varias instituciones, entre las que resaltan: Grupo Alianza del ITAM quienes llevan materiales para manualidades y les dan talleres; grupos de Conaculta que les llevan a los niños espectáculos de cuentos, títeres, mimos, etcétera

Por lo que corresponde a los sistemas de supervisión y atención a los niños en estas casas hogar, que vimos que es nula en todos los casos por parte del Estado, la institución Christel House de México realiza evaluaciones en algunas casas hogar en función a los convenios que firman con esta institución para recibir una serie de actividades dirigidas fundamentalmente a los niños y niñas así como al personal de las Casas en relación con los Derechos de los niños.

Christel House es una institución que proporciona tres programas de educación a niños de escasos recursos, provienen de algunas escuelas cercanas a la institución o de algunas Casas Hogar. Es un proyecto de origen norteamericano y se aplica en México desde el año de 1980.

Los programas abarcan tres áreas:

1. Educación para la salud que a su vez se compone de tres aspectos Salud Física (relacionada con la salud enfermedad, tienen convenios con varios hospitales privados en donde atienden a los niños y niñas), Salud Preventiva (en donde se ven aspectos como adicciones, VIH-SIDA e higiene) y Salud Mental que relaciona con varios talleres, de potencialidades (psicoterapia del aprendizaje), de personalidades (psicoterapia emocional) y el Infantil específico.
2. Educación complementaria y desarrollo humano que a su vez se compone de tres aspectos interrelacionados: habilidades específicas de labores (Microsoft, internet, inglés y taller de emprendedores), las habilidades de recreación con tres talleres (lectura, de artes plásticas y danza y teatro) y habilidades para apoyo académico (expresión oral y escrita, matemáticas y derechos humanos) y
3. Educación para la Comunidad, en él convergen cuatro aspectos, escuela para padres, trabajo social (visita domiciliaria, monitoreo y voluntariado).

Este es un proyecto interesante ya que no solamente apoyan a niños de escasos recursos sino que mediante una carta compromiso atienden a niños de casas hogar que solicitan el apoyo extraclases, de esta manera tienen convenios con 13 de estas instituciones más dos escuelas.

Christel House además proporciona cursos de capacitación al personal de cada institución que asiste al programa y realiza una evaluación de la situación de los niños y niñas de las casas hogar o en las escuelas. En este sentido, esta organización tuvo a bien presentarme los resultados de las evaluaciones que realiza periódicamente, es necesario hacer notar que en la entrevista que sostuve con el personal de esta Institución me señalaron que a pesar de que existe un convenio y que en él se especifica que harán evaluaciones de las condiciones del inmueble y de la situación de los menores, hay casas que no les

permiten la entrada cuando llegan, lo cual crea muchas dudas en cuanto a la atención y las condiciones en que se encuentran los menores.

En este sentido, y para abundar más en cuanto a los resultados de la investigación realizada, Christel House me facilitó los reportes de trabajo social respecto a la evaluación que hacen a las casas de convenio. El resumen que hago a continuación tiene sus fundamentos en la evaluación realizada por C.H.

Guardería San Vicente, institución apoyada por Indesol, Sedesol y Monte de Piedad. La atención a los menores está calificada como pésima, las trabajadoras sociales de CH, en sus visitas, han detectado un ambiente perverso entre los niños fomentado por los curas que atienden la guardería, hay agresión hacia y entre los niños así como juegos sexuales entre ellos. Desconocen los documentos que hablan sobre los derechos de los niños y no tienen visitas de ninguna institución del gobierno ni del DIF.

Casa Hogar San Francisco. Es la institución que recibe a los adolescentes que salen de la Guardería San Vicente, es una institución en donde se reporta violencia entre los adolescentes, abuso de sustancias tóxicas y alcohólicas, se nota una conducta latente de homosexualismo. Los padres que atienden este hogar tienen poca atención a los niños, desconocen los documentos sobre los derechos de los niños y nadie los supervisa.

Casa Hogar Pas, se reporta en cuanto a las instalaciones que son adecuadas, con orden y limpieza sin embargo es evidente el abuso de poder por parte del personal de la casa, existe violencia psicológica en contra de las niñas.

Escuela Hogar El Perpetuo Socorro, es un edificio en muy buenas condiciones donado por el Monte de Piedad, los niños se notan retraídos pero no se ha podido acercarse más para detectar las conductas de albergadas y personal.

Casa Hogar Los Fresnos, es una casa en buenas condiciones de limpieza y de ambiente con los menores. La atención y la convivencia con los niños son muy buenas, su estado es aliñado y se notan alegres y participativos.

DIF Varones aunque es la institución pública por excelencia, y el edificio cuenta con los apoyos suficientes, Christel House reporta que el ambiente es pésimo, con mucha violencia entre los niños y en contra de ellos, se han detectado casos de violaciones sexuales a los niños albergados. Una pésima administración y atención.

Casa Hogar La Esperanza, es una institución con muchas carencias, faltan recursos y personal sin embargo todos los huérfanos viven en un ambiente sano y cordial.

Casa Hogar Verbo Encarnado, es una institución que se encuentra con falta de atención al inmueble pero la atención a los niños es adecuada.

Casa Hogar Margarita, es una institución que se encuentra en una casa chica sin espacios apropiados, sin cuidado en la limpieza todo está cerrado con candados, se han detectado casos de maltrato a las niñas. El personal y la directora muestran falta de capacitación, y sensibilidad para el trato con las niñas.

Casa Hogar Comunidad de los Niños, las instalaciones se encuentran en condiciones apropiadas, la falta de capacitación de las encargadas han hecho de los albergados niños totalmente dependientes, por la sobre protección que tienen, no tienen ninguna libertad ni para expresarse, sin iniciativa o autonomía propias.

Casa Hogar Amparo, es una institución adecuada para las niñas sin embargo hay muy poca convivencia de las monjas con las niñas. Un sistema rígido de conducta.

En términos generales se anota que el personal de las casas, señaladas por Christel House, está falto de capacitación en cuanto a las formas de atención a los y las niñas, desconocen la Convención de los Derechos de los Niños, y las leyes que los protegen en México. Hay complicidad en algunas casas para ocultar la violencia que se ejerce sobre los huérfanos o abandonados. Ninguna Institución oficial los visita ni se realizan evaluaciones de sus procedimientos y la atención a los niños y niñas, así como a su situación real.

Las entrevistas que se realizaron con el personal adscrito a la Dirección de los Consejos Locales de Tutela del DIF del Distrito Federal, mismos que me proporcionaron una relación de las casas hogar que tres meses antes habían registrado, pero que no evaluaron, relataron el caso de violaciones y abuso sexual de los niños y niñas en dos casas hogares manejadas por sacerdotes. Este asunto estuvo denunciado por la misma dirección pero cuando fueron con una orden para rescatar a los niños en una de las casas, los responsables habían huido con dos de los nueve niños albergados, a los niños rescatados los colocaron en otra casa hogar, no me comentaron qué seguimiento o tratamiento les ofrecieron a estos pequeños porque lo desconocen. El otro caso fue semejante pero huyo el responsable de la casa.

En noviembre de 2003 la Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF) mandó una recomendación a la Secretaría de Desarrollo Social del DF y a la Contraloría de esa dependencia en tanto que se presentaron las denuncias de los usuarios del Centro de Integración Social Villa Margarita por malos tratos, insultos, los mantenían con psicofármacos o altas dosis de medicamento para retenerlos en el centro, provocando con estas prácticas la dependencia a sustancias tóxicas, se denunciaron además prácticas de abuso físico, psíquico y

sexual. En la recomendación que hace el titular de la CDHDF, está expresamente la de convocar al Consejo promotor de los Derechos de los Niños y las Niñas en el DF para que realice una evaluación del modelo de atención que se realiza en ese centro y se hagan modificaciones, adiciones o cancelaciones al reglamento interno del centro.³⁶³

Otros casos documentados pero aislados corresponden a los que han sido denunciados y publicados en los diarios locales en el interior de la República, como el de Acapulco del día 24 de mayo del 2003, en donde señalan que el Ayuntamiento solicitó a la Procuraduría General de la República revisar las casas de asistencia a menores de edad porque se han convertido en centros de prostitución y pornografía infantil. Pide así mismo reglamentar y supervisar estas casas hogar para niños abandonados.³⁶⁴

Otros casos conocidos son los que se divulgaron respecto a una de las casas hogar del DIF de Mérida en donde denunciaron a la directora y a uno de los empleados de maltrato cruel y explotación de los niños albergados. Se realizó incluso una averiguación en el Ministerio Público para solucionar este asunto y proteger a los niños.³⁶⁵ O como lo señala Joana Muñiz, del DIF de Michoacán, el día 2 de julio del 2003, en el sentido de la incapacidad del DIF y de instituciones privadas por atender el problema de los niños abandonados que crecen cada día más, niños víctimas y continúan siendo victimizados.³⁶⁶

³⁶³ www.milenio.com/nota.asp?id-106719. *Milenio* Nacional. "Violan derechos de infantes en centro de asistencia del DF". 20-nov-03

³⁶⁴ Síntesis Informativa Red por los Derechos de los Niños en México. 24 mayo 2003

³⁶⁵ Ídem

³⁶⁶ Síntesis Informativa. Red por los Derechos de la Infancia. México. Julio 2 de 2003

CASAS HOGAR EN EL DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MÉXICO
Centros de Asistencia Social o Casas de Protección Social

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Casa de Protección Soc. 1	Dr. Gustavo Robles	Mujeres indigentes Sin problemas mentales Mayores de 18 años	450	Etna s/n (esq. Av. Texcoco) Col. San Lorenzo Xicotecatl Iztapalapa	57448128
Centro de Asistencia Social num. 2	Dra Silvia Torres	Hombres indigentes Sin problemas mentales Mayores de 18 años	200	Sur 65 Num 3246 Colonia Viaducto Piedad. Benito Juárez	5530 4762
Centro de Asistencia Social num. 3	Lic. Olga Cabrera	Hombres indigentes Sin problemas mentales Mayores de 60 años	300	Cometa s/n. Col. Cuauhtepc Barrio Alto. Gustavo A. Madero	53030500
Centro de Asistencia Social num 4	Dr. Roberto García	Hombres con retraso mental De 18 a 65 años	320	Canal Nacional s/n (esq. Calz. del Hueso y las Bombas) Col. Villa Quietud Coyoacán Av. Del Rosario s/n	56719872
Centro de Asistencia Social para Menores	Lic. María Reigadas	Menores abandonados En/de calle MIXTO 4 a 16 años	40	Col San Martín Xochinahuac Azcapotzalco D.F.	53943295

Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Colectivos

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Eugenio Olaez	Ma. Luz Meza Gallegos	Niñas de familias desintegradas de 12 a 18 años	70	Av. Año de Juárez 195 Col. Granjas San Antonio Iztapalapa	56868699 56850244
Colectivo Num. 3	Francisco Méndez	Niños en conflicto y calle de 14 a 17 años			
Internado Infantil Guadalupano	Marco Aurelio González	Niños con problemas de conducta. De 8 a 12 años	180	Reforma 471. Col. Lomas Estrella. Iztapalapa	56566078
Las Nieves	Pedro Salvador Herrera Hermana Ma. Alejandra Aguilar	Niños adolescentes y preadolescentes sanos Niñas Desamparadas de 8 a 13 años	40		
Santísima Trinidad	Hna. Ligia del Carmen Simón Dominguez	Niñas desamparadas sin problemas de adicción 13 a 18 años	45	San Marcos 92 Col. Tlalpan	55733137 55730143
Albergue de la Mujer Ntra. Señora de Guadalupe	Enriqueta Valdez L.	Mujeres embarazadas 13 a 34 años	variable	Calle 21 Num 110 Col Edo de México Nezahualcóyotl	57435205

Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Casas Hogar en el Distrito Federal y el Estado de México

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Dulce Hogar	Leticia Fonseca	Mixto, huérfanos parciales y totales 0 a 12 años	10	Sur 110 Num. 56 Col. Cove Del. Alvaro Obregón	55151672
Orfanatorio La Paz, A.C.	Teresa Hernández	Niñas desamparadas, maltratadas, de hogares desintegrados 6 a 14 años	50	General Anaya 58 Col. Martín Carrera	55772612
San Vicente	Sor Guadalupe Silva	Niñas huérfanas, desamparadas, sin familia, hijas de madres solteras 4 a 9 años Guardería	172	Indiana 138 Col. Nápoles Del. Benito Juárez	55233607
Nuestra Señora de la Consolación	Sor. Magdalena Soto	Niños abandonados, huérfanos o de escasos Recursos con enfermedad mental severa 3 a 14 años	45	Limantitla 2 Tlalpan	55733125
La Divina Providencia	Madre Inés Valdivia Glez.	Mixto con problemas mentales 2 a 6 años	207	Alamos Num 15 San Vicente Chicoloapan Edo. De Méx.	58820390
Don de Dios I.A.P.	Hermana Mary Nefder	Mixto con deficiencia mental 0 a 6 años de edad	42	Prol. Calle 3 s/n San Miguel Chalma. Edo de México	53891461
Vida y Futuro	Carmen Vargas	Mixto, abandonados, maltrato, sanos 0 a 6 años		Palmas s/n San Bartolo Ameyalco Km. 235 Desierto de los Leones	58102951
Rios de Misericordia	Norberto López	Mixto, calle, abandono, maltrato todas las edades	50	varias casas; Ixtapalapa Portales, Edo de México	
Patronato de Apoyo Social P.A.S.	Pilar Rodríguez R.	menores huérfanos, abandonados, hijos de madres solteras 4 a 6 años	75	Yácatas 418 Col. Narvarte Del Benito Juárez	55236640

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Asociación Femenil a favor del niño	Sor Ma. Antonia Nuñez García	Menores huérfanos totales o parciales con responsables 5 a 7 años		San Jerónimo 860, Col. San Jerónimo Lídice. Del. Contreras	559503 77
Pro-Niñez. A.C.	Madre Ma. De Juesús Pérez Cabrera	Mixto. Niños de familias desintegradas y de bajos recursos. niños de 3 a 9 años niñas de 3 a 12 años Educación preescolar y primaria	120	Oriente 157 Num. 204 Col. Agrícola Oriental Del. Iztacalco	55580158
Consuelo A.C.	Hna. Raquel Hernández Sierra	Niñas de bajos recursos y de hogares desintegrados 5 a 9 años educación primaria	80	Avenida 2 Num 46. Col. San Pedro de los Pinos Del Benito Juárez	55150030
La Casita I.A.P	Lic. Lina Norma Valencia	Mixto con problemas mentales 6 a 18 años de edad	12	Canal de Miramontes 2137 Col Centinela. Coyoacán	55443867
San Vicente.	Sor Rutila Lara	Mixto, problemas de parálisis cerebral infantil,	40	Hacienda Coyotepec Num.28	56711071
Rehabilitación Infantil		Malformaciones Congénitas y problemas del aparato psicomotor 6 meses a 11 años		Col Prado Coapa. Tlalpan	
El Niño Feliz I.A.P.	Padre José Estalayo	Mixto. Menores desamparados 2 a 12 años	20	Aluminio 186 Col. Popular Rastrojo. Del. V. Carranza	57027516
Paz y Alegría I.A.P.	Hermana Gilsa	Mixto. Menores desamparados inválidos. 0 a 12 años		Galeana 225 Col Santa Fé Del. Alvaro Obregón	55705425
El Mexicanito	Sor Ofelia Rodríguez P.	Menores abandonados 0 a 18 años	120	San Antonio s/n, esq. Ave. María Colín. Col Rancho San Antonio Tlanepantla Edo de México	55650224

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Emma Godoy		Menores huérfanos		Josefa O. De Domínguez 13 Col. Ricardo Flores Magón Tlanepantla. Edo de Méx.	58761286
Judeo Cristiana	Profe. Leopoldo Lozano	Mixto. Sin familiares y sanos 4 a 12 años		Miguel Angel 33 Col. Moder- na. Del. Benito Juárez	55900963
La Esperanza	Sor Ma, Dolores Durán H.	Niñas 0 a 7 años	50	Av. 2 Num 38 Col San Pedro de los Pinos Del. Benito Juárez	55153658
Internado Villa Nolasco	Padre Francisco Márquez	Niños abandonados, sanos. 6 a 8 años	82	Pol. Climátides 224 Col. Villa de las Flores Coacalco. Edo de México	58754398
Aldeas Infantiles SOS de México	Fernanda Illescas Herrera	Mixto, sanos, huérfanos hermanos 0 a 8 años		Chicago 22 Col. Nápoles Del. Benito Juárez	56875700
Asociación Nuestro Hogar de México I.A.P		Niños que se encuentren sanos 5 a 10 años		Calle Azuelas 15 Col. Las Margaritas. Tlanepantla	
Internado Ma. Del Refugio Aguilar	Dra Gloria Guerrero M.	Niñas huérfanas y abandonadas parciales, hijas de madres solteras 6 a 10 años	120	Negrete Num. 6, Barrio del Niño Jesús. Coyoacán	56598462
Perpetuo Socorro	Sor Ma. Inés Tello G.	Niñas abandonadas o huerfanas sin problemas físicos o mentales 4 a 12 años	85	Acuedunto de Guadalupe Num. 668. Col. Zacatenco Del. G.A. Madero	55861674
Verbo Encarnado Albergue Infantil	Sor Fermina Aldabe O.	Niñas abandonadas abandonadas con padres o huérfanas, hijas de madres solteras 4 a 16 años	50	Gral José Cevallos Num. 16 Col. San Miguel Chapultepec Del. Miguel Hidalgo	55156104
Los Fresnos	Lic, Verónica Villar G.	Niñas huérfanas y abando - nadas parciales. Hijas de madres que trabajan	40	Plaza de la Constitución Num. 3 Col. Tlalpan	55732160

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Casa Ma. Del Carmen Muriel A.C	Sor Ma. Del Consuelo Malfavón Espinoza	Niñas hijas de madres solteras y padres separados 5 a 12 años	100	Calle Aguayo Num. 43 Col. Del Carmen Coyoacán	55545062
Nuestros Pequeños Hermanos	Reverendo Wasson	Niños huérfanos de madre y niños de escasos recursos 40 días a 15 años	130	Mártires Irlandeses N° 103 Col. Churubusco Coyoacán	56892410
Miguel Alemán	Dr. Miguel Huerta Suárez	Niños abandonados y huérfanos parciales 3 a 12 años	60	Calle 8 N° 4029 Col. Del Gas Del. Azcapotzalco	53551179
P.A.C.O. IAP	Sor Ma. Del Carmen	Niños huérfanos e hijos de madres trabajadoras, sin problemas físicos o mentales 4 a 12 años	100	Lucio Blanco 32 Col. Revolución. Delegación Venustiano Carranza	57895287
El Recobro	Rosalva Ruiz	Mixto , huérfanos, abandonados sin familiares; con deficiencia mental. 0 a 6 años	41	Cuauhtemoc 60 Barrio de San Marcos. Del. Xochimilco	56415724
Adulam	Lic. Emilio Beltrán S.	Mixto, abandonados, maltrato, abuso sexual, adicciones. 9 a 17 años	45	Marina Nacional N° 100 Col Anáhuac. Del Miguel Hidalgo	55273821
Misioneras de la Caridad	Graciela Sodi de la Tijera	Menores sin familiares con deficiencia mental 0 a 6 años		Av. Militar 117 Toluca. Edo de México	172721987
Mensajeros de la Paz. Fundación México. IAP	Ma. De los Angeles Mijares de Espinoza	Niñas de hogares desintegrados 3 a 14 años	80	Cobarrubias 70, 1er piso Col. San Miguel Chapultepec. Del Miguel Hidalgo.	55159303
Internado Elisa Margarita	Hermana Raquel Benitez Rueda.	Niñas de hogares desintegrados, hijas de trabajadoras domésticas. De 3 a 10 años	70	Municipio Libre 38 Col. Portales. Del. Benito Juárez	55391459

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Casa hogar de la joven	Hermana Yolanda Avelar Valdez	sin hogar, desprotegidas, sin problemas de adicciones de 13 a 25 años	variable	Acordada 99 Col. San José Insurgentes. Del. Benito Juárez.	55982214
Eudes	Madre Rosario Murillo	Niñas en riesgo, sin problemas físicos o mentales 13 a 18 años	23	José Morán 56 2° piso Col San Miguel Chapultepec. Del Miguel Hidalgo	55156680
Para Varones DIF	Graciela Zubirán	Niños desamparados, sanos de 6 a 12 años		AV. Contreras 428 Col San Jerónimo Lídice. Del Magdalena Contreras	55951778
Para Niñas DIF		niñas sanas 6 a 18 años		Insurgentes Sur 3700 Col. Insurgentes Cuicuilco Coyoacán.	56060215
El Refugio de María		Niñas con problemas de conducta, sanas de 6 a 17 años		Quintana Roo 300 Toluca, Edo de México	9172152265
Fundación Clara Moreno Miramón	Rosario Espinoza Morales	Niñas de escasos recursos de 6 a 12 años		Louisiana 156 Col Nápoles. Del. Benito Juárez	55238007
Colegio Luz Saviñón IAP	Lourdes Lerdo Tejada	Mixto de escasos recursos 6 a 12 años	variable	Rufina 40 Tacubaya Del. Miguel Hidalgo	55151448
San Vicente	Hna. Guadalupe Inés Silva	Niñas huérfanas, desamparadas y carentes de familiares, También recibe a madres solteras. 4a 9 años		Indiana 138 Col. Nápoles Del. B. Juárez	55233607
Fundación José Ma. Alvarez. Internado-Escuela	Lic. Nieves Rion del Olmo	internado para varones, abandonados con algún familiar, hijos de madres solteras, huérfanos	200	Puente de Piedra 29 Col Toriello Guerra Tlalpan	56655450

Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Casas Cuna

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Casa Cuna Tlalpan	DIF	Mixto, abandonados expósitos, sanos de 0 a 5 años	89	Calzada de tlalpan 1677 Col Del Carmen, Coyoacán	55440914
Oasis del Niño	Madre Marta Villaseñor	Mixto, Abandonados, de hogares desintegrados de 0 a 5 años		Santa Ursula 132. Col Santa Ursula Xitla Tlalpan	55730305
Inmaculado Corazón de María	Madre Teresa Gutierrez Lugo	Mixto, sanos de 0 a 5 años		General Jesus González O. S/n Jilotepec Edo de Méx.	9177340339
Coyoacán DIF	Antonia Glez del Castillo	Mixto, abandonados, expósitos, sanos de 0 a 5 años	variable	Moctezuma 46 Col. Del Carmen. Coyoacán	
Nazareth	Amalia Conde	Mixto, sanos de 0 a 5 años	70	Pedro Ma. Anaya 33 Col. Martín Carea Del Gust. A madero	

Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Casas Hogar Para Menores De La Calle

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Asociación para el rescate a la niñez IAP	Victor Manuel Félix Glez.	Menores de la calle y de bajos recursos. Dos casas: de 5 a 12 años de 9 a 14 años	15 25	Palermo 41 Col Izcalte Pirámides, Tlanepantla .Edo de México	0150215.
AMAN. Asociación Mexicana de Asistencia a la Niñez	Jorge Noé Camargo	Menores de la calle de 9 a 14 años	15	Av. México 10 Col. México Nuevo. Atizapán de Zaragoza Edo de México	55123195
Ayuda y solidaridad con las niñas de la calle IAP	Ana Teresa Antón	Niñas abandonadas, huérfanas, en situación de calle, desintegración familiar. 8 a 18 años	18	Paganini 127Col. Vallejo. Del. Gustavo a Madero	57592950
San Francisco	Carlos Felipe Codiña	Niños en situación de calle sin familiares	15	Monte Aho 35 Col. Pueblo del Monte. Cuajimalpa	58126919
Ollín	Olivia González Lara	Niños con problemas de adicción, sin problemas psiquiátricos 13 a 16 años	30	Canal de Tezontle s/n (esq. Estudio Athall Col. Jardines Tecma. Iztacalco	56348064
Alcance y Victoria de México, A.C.	Jorge Martin's	Niños en situación de calle de 6 a 10 años		Héroes de Nacosari 37 Col. Morelos Del. V. Carranza	57026339
Alcance y Victoria A.C.	Jesús Rodríguez Arteaga	Niños en situación de calle, con problemas varios farmacodependencia 6 a 14 años	25	Lázaro Cárdenas 235 Col. Manantiales Edo de México	57852385
Ministerios de Amor A.C.	Cecilia Pezet Blanchet	Mixto en situación de calle sin problemas físicos-mentales.Canaliza a los bebés y niñas a la casa de Cuernavaca,Morelos. 0 a 15 años	100	Argentina 51 Col. Centro Del. Cuauhtemoc	56629075

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Visión Mundial Programa Niños de la Calle A.C	Lic. Francisco Peña O.	Mixto, en situación de calle sin problemas mentales no físicos 12 a 18 años	30	Dr. Erazo 122 Col. Doctores Del. Cuauhtémoc	55783835
Alternativa Callejera	Lic. Jose Luis Saucedo M.	Niños en situación de calles, abandonados, sin problemas físicos ni mentales. 6 a 14 años	20	Laguna de ensueño Manzana 231 Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc	58411284
Hogares Providencia I.A.P.	Alejandro García Durán casas del Padre Chinchachoma	Mixto, en situación de calle, cualquier situación de los menores 12 a 16 años	400	Río Churubusco 357 Col. General Anaya. Del. Benito Juárez	56012730
Casa Alianza I.A.P.	Lic. José Manuel Capellín	Mixto en situación de calle. Sin problemas físicos ni mentales 12 a 17 años	140	Paseo de la Reforma 111 Col. Guerrero Del. Cuauhtémoc	55109425
Fundación Renacimiento I.A.P.	José Vallejo Flores	Niños en situación de calle, sin problemas de adicción 12 a 17 años	70	Callejón República de Ecuador N°s 6 y 8 Col. Centro Del. Cuauhtémoc	55291642
Calazan A.C.	Padre Francisco Anaya W.	Niños en situación de calle 5 a 10 años	15	Calle Volcán Ajusco 17 Col. Volcanes Tlalpan.	55131716
Refugio de Iztacalco	Elena Ramos Durán	Niños en situación de calle, sanos 12 a 17 años		Tezontle 57 Col. Baja California	

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
EDNICA (Educación del Niño de la Calle)	Margarita Grisbach	Niños callejeros sin problemas de adicción e incapacidad física.	16	Cerrada de Transpotes 28 bis. Col. Postal, Del. BJ	55903580
Cachorros de Fray Tormenta	Sergio González Benítez	Niños en situación de Calle		Av. México 23 Barrio de Puxtla, San Juan Teotihuacán.	58520390
Loyola		Niños en situación de calle, sanos de 14 años en adelante		Andrés Medina 19905 Col. Ampliación Asturi. Del. Benito Juárez	55389735
Fundación Emmanuel IAP	Jaime Guerrero Rodríguez	Niños en situación de calle 6 a 12 años	variable	Cerrada Temexcatitla 34 Col. Ampliación Acahuatepec	58562525
Azcapotzalco. Centro de atención Temporal para menores en riesgo	Lic. Enrique López Ordaz	Mixto en situación de calle con problemas de abandonon de abuso sexual, 4 a 16 años	40	Av. Del Rosario s/n San Martín Xochinahuac. Azcapotzalco	53943158

Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Casas Hogar Para Otra Población

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Las Mercedes	Lic. Claudia Colimoro S.	Adolescentes madres solteras o embarazadas, violadas, maltratadas.	40	Berriozabal 39 (esq. Vidal Alcocer. Col. Morelos Del. Cuauhtémoc	57028717
Izpapalotl	Profa. Eva Bonilla Pérez	Mujeres embarazadas desamparadas	12	Erasmó Castellanos Quinto 146 Col. Educación Coyoacán	55495096
Instituto Preinfancia y Juventud Femenina A:C.	Hna. María Rincón Castillo	Mujeres que se encuentren en situación de prostitución	15	Tetela del Oro 37 Col. ValleGómez. Del Venustiano Carranza	55175632
El Árbol de la vida	Elena Romero	Adultos Incapaces		Calle Aztecas 49, Barrio la Asunción. Iztapalapa	56855975
Fraternidad sin Fronteras IAP	Rita Alcalde Varela	Mixto con problemas mentales 21 años en adelante	60	Lázaro Cárdenas, Manzana 156, lote 4 Col La Conchita Zapotitla Tláhuac	58416569
Vicentino	Patricia Salas	Minusválidos		Yucatán 117 Tizapan de San Angel Del. Alvaro Obregón	55504637
El Caracol	Psic. Juan Martín Pérez	Hombres con problemas de adicción, no discapacitados 15 a 23 años	15	Heliodoro Valle 337 Col. Lorena Boturini. Venustiano Carranza	57681204
Asociación Vida y Familia	Guadalupe Mariscal	Mujeres embarazadas 14 a 30 años	35	Circuito Ecuadores 63 Col. Satélite Naucalpan. Edo de México.	55729563
Fundación Emmanuel	Jaime Guerrero R.	Personas privadas de la libertad y sin familiares	variable	Callejón Xocotitla 3 Col. Xoco Coyoacán	56059875

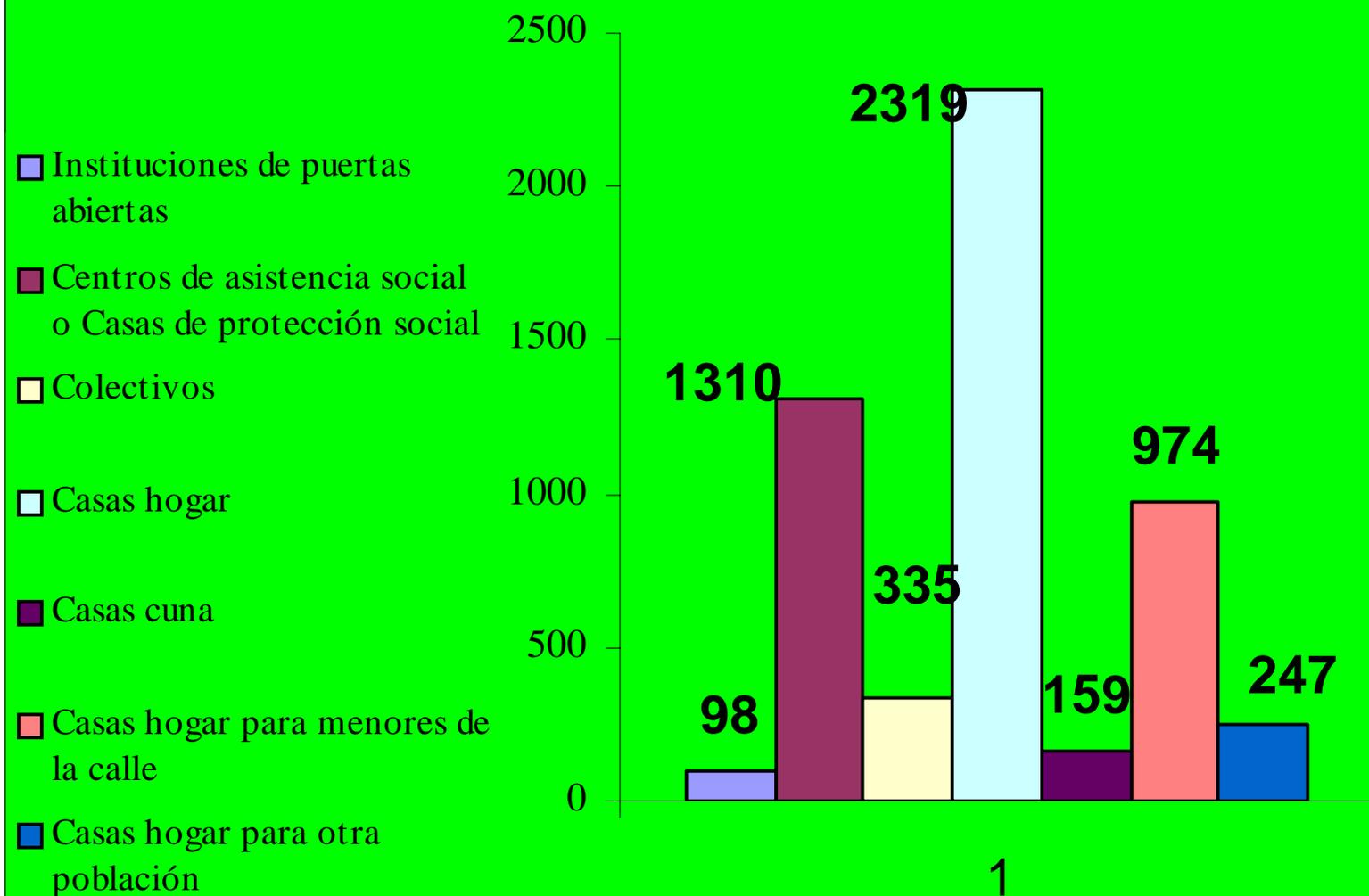
Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Instituciones De Puertas Abiertas

NOMBRE	RESPONSABLE	PERFIL	PERSONAS ATENDIDAS	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Grupo Sexto Capítulo	Pedro Nolasco	Mixto Alcoholicos y drogadictos.no importa la edad	8	Calle 29 n° 39 Col. Gómez Farías Venustiano Carranza	57844963
Grupo Nuevo Amor a la Vida	Martín Juárez	Mixto, sin importar la edad		"" "" ""	
Grupo Granjas Héroe Algarín	Saúl Solís	Mixto, sin importar la edad	10	Bolivar 473 Col. Centro Cuauhtémoc	55195579
Grupo San Miguel Progresista		"" "" ""		Dalia 40 Prolongación Vicente Guerrero Col. Los Ángeles	566141875
Grupo Luz y Vida	Lourdes Vidal	"" "	80	Rafael Balbuena 64 Col.Damián Carmona. Del. V. Carranza	57041855
Grupo Liberación		" " "		Niños Héroe de Chapultepec N° 9 Col. Héroe de Chapultepec	57791908

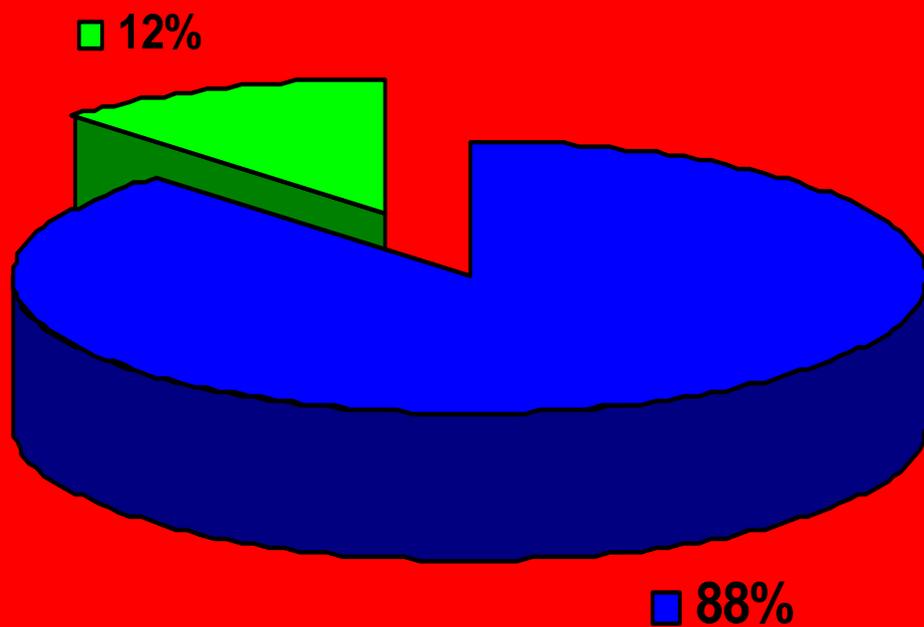
Cuadro elaborado por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

TOTAL NIÑOS Y NIÑAS POR INSTITUCIÓN



Gráfica elaborada por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

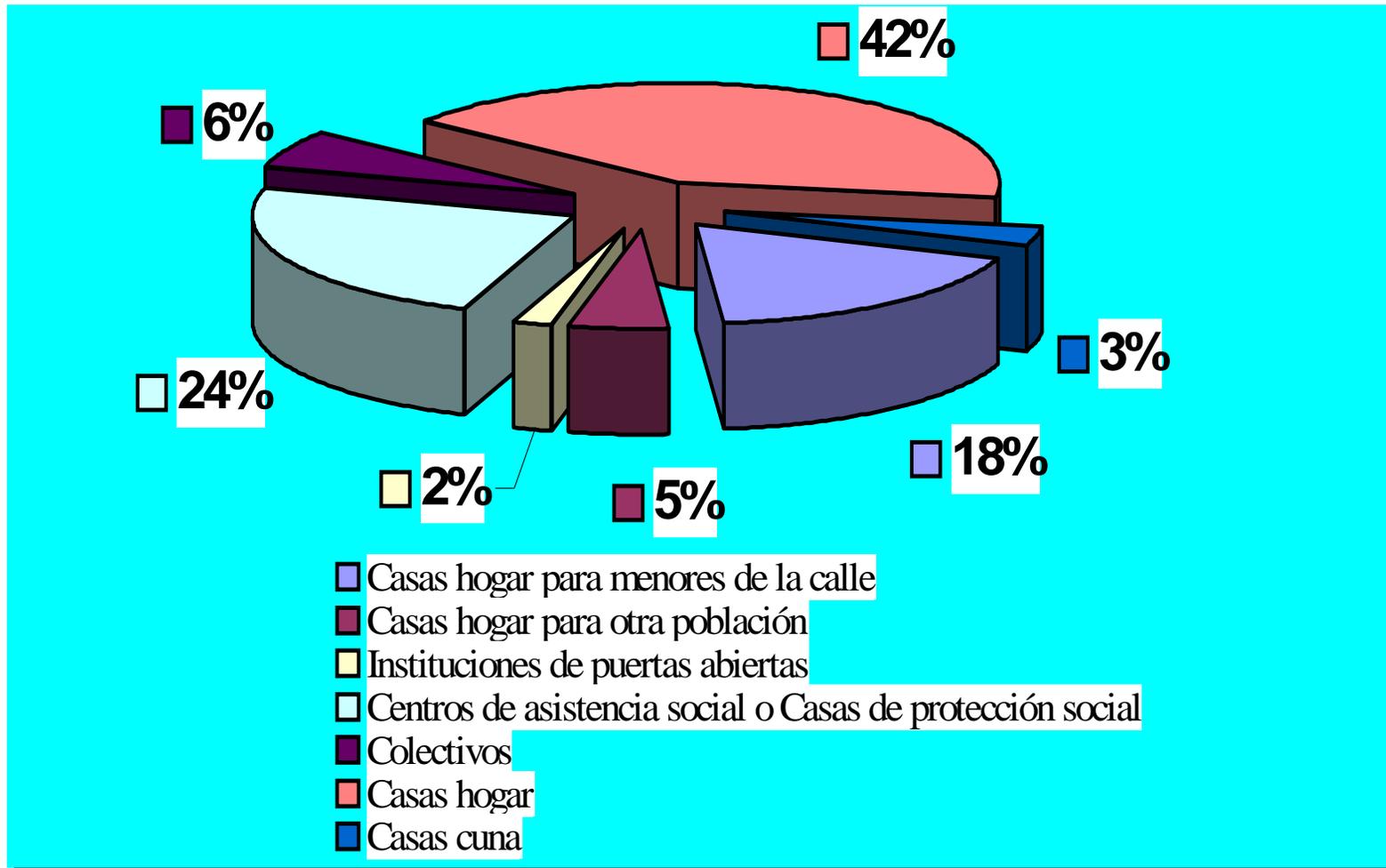
**CASAS HOGAR QUE RECIBEN NIÑAS Y NIÑOS SANOS
Y
CASAS HOGAR QUE RECIBEN NIÑOS Y NIÑAS ENFERMOS**



- Casas hogar que reciben niños y niñas sanos**
- Casas hogar que reciben niños y niñas enfermos**

Gráfica elaborada por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

INSTITUCIONES POR TIPO DE POBLACIÓN



Gráfica elaborada por Dolores Muñozcano Skidmore, 2003-2004

Conclusiones

A manera de conclusiones

En el recuento que se hace en este trabajo, confirmamos que las políticas públicas y sociales son todavía un asunto pendiente en cuanto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y más tratándose de los que se encuentran en desamparo pero aparentemente protegidos por el Estado a través de las leyes.

Pareciera que no pero efectivamente, para este caso, tiempos pasados fueron mejores, pareciera que mientras más se desarrollan las teorías de desarrollo humano, de derechos humanos y de protección, amplios grupos sociales se encuentran en la mas absoluta de las indefensiones.

Parece mentira que a la fecha, cuando casi todos los países han ratificado y promulgado como ley nacional la propia Convención sobre los Derechos del Niño, la vigencia simultánea de una gran cantidad de leyes que norman un extenso territorio nacional resulten de naturaleza antagónica, lo que lleva a confirmar ... "la sobrevivencia de cuerpos legislativos que representan la negación sistemática de los derechos humanos específicos de la infancia, hoy universalmente consagrados".³⁶⁷

De conformidad con la situación de millones de niños, niñas y adolescentes en el mundo y específicamente en nuestro país, las políticas públicas deben considerar necesariamente todos los motivos vinculados con la cuestión de la infancia para percibir los desaciertos, ... " la inutilidad y/o la ilegalidad en el contexto de las leyes que criminalizan la pobreza al mismo tiempo que despojan de sus garantías el tratamiento de los conflictos jurídicos de los sectores más vulnerables de la sociedad".³⁶⁸

³⁶⁷ García Méndez Emilio. "Infancia y Derechos Humanos" en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*. Op.Cit. pg 299

³⁶⁸ idem. Pg. 303

Las políticas gubernamentales deben enfocarse al proceso de articulación entre éstas y el mundo jurídico y, en terreno de la infancia, no distraer esfuerzos por garantizar plenamente los derechos no solamente de algunos niños sino de todos, hasta de los que no se ven.

Coincidiendo con Ednica,³⁶⁹ es necesaria la creación de normas y procedimientos adecuados para garantizar los servicios a los grupos vulnerables, pero sobre todo que se constituyan en instrumentos útiles para el desarrollo de las acciones de las instituciones abocadas a esta tarea.

Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) deben estar orientadas a garantizar la calidad y un impacto adecuado y no sólo la infraestructura o los procedimientos administrativos y, en materia de asistencia deben ser instrumentos especializados de acuerdo al tipo de población, a las características y necesidades específicas de las mismas para resultar eficaces y eficientes.

Resulta fundamental considerar a las instituciones privadas y sociales como socios del desarrollo y la asistencia social por lo que junto con las instancias de gobierno deben de participar en el diseño, aplicación y supervisión de las políticas públicas y sociales, las normas y los procedimientos.

De manera paralela a la creación de Normas es necesario crear programas y convenios con el sector público local y federal que permitan a las instituciones todas fortalecer su infraestructura y su capacidad técnico operativa hacia un mejor cumplimiento de su misión.

Es necesario someter dentro de foros públicos regionales el proyecto de NOM para la prestación de Servicios de Asistencia Social a fin de recopilar propuestas de parte de las organizaciones especializadas en la atención a niños y otros sectores de la población.

³⁶⁹ Síntesis Informativa Red por los Derechos de la Infancia. Edinica. México 2000

De no considerarse estos aspectos se corre el riesgo de que guarderías populares, casas hogar con escasos recursos y otros centros de este tipo, lejos de encontrar en la NOM un estímulo para su trabajo encuentren mayores obstáculos para ejercerlo en un momento en el que el país lo que requiere es de una mayor participación social en los problemas que le afectan.

Las Normas no deben ser vistas como en el pasado, instrumentos de control, sino como herramientas útiles para el desarrollo social del país.

También es necesario hacer más difusión de las Casas Hogar de la Iniciativa Privada que albergan a niños y niñas abandonados y expósitos a fin de que se promueva la adopción. Cambiar nuevamente la disposición legal de la adopción plena porque afecta a los niños.

Los Consejos Locales de Tutela deben cumplir con sus funciones, para ello los jueces, el Ministerio Público y los Delegados de las distintas demarcaciones deben tener como obligación conocer las leyes de los derechos de los niños y exigir que los responsables de las casas hogar conozcan y respeten estos ordenamientos legales.

La Norma Oficial debe considerar la vigilancia en el cumplimiento por parte de los encargados de los albergues, de los derechos de los niños y niñas. Establecer puntualmente la obligación de supervisión y evaluación de la situación de la población de estas casas. Hacer efectiva la ley en donde se señala la responsabilidad de los tutores.

Esta evaluación periódica debe incluir aspectos de salud amplia, servicios obligatorios de atención al desarrollo biopsicoemocional, atención odontológica, de visión, oído, nariz y garganta, además de las de educación, participación y de todos los derechos que tienen garantizados los niños y las niñas. Atender la

situación de cada uno de los niños y detectar casos de maltrato, discriminación o negligencia que afecte a los niños y niñas que se encuentran recluidos en estas instituciones, las cuales deben estar en un directorio nacional asistencia social, el DIF nacional y los estatales deben asumir sus compromisos con la niñez y establecer su función de manera más comprometida con la colaboración de los Sistemas Nacional de Salud y de Educación, de las Dependencias del Sector Público tanto federal como estatales y municipales que tienen que ver con distintos aspectos que cruzan el tema de los niños, niñas y adolescentes. Tales como las Procuradurías de Justicia, Desarrollo Social, Hacienda, el Congreso de la Unión y los Congresos Locales, etc..

La ley existente en México respecto a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes vigente desde 2000, aún no es aplicada por las autoridades competentes ni se han hecho las adecuaciones a los distintos ordenamientos legales de conformidad con la Convención. Por ello es urgente capacitar y definir a los operadores del sistema al modelo de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sobre la base de los elementos normativos existentes.

Con la investigación realizada se ha comprobado que el artículo 18 de la Convención no se cumple pues solamente el DIF es la instancia que oficialmente tiene algunos centros que acogen a los niños en desamparo, en el DF se encontró, como ya se señaló, las dos casas cuna y dos internados, para niñas y para varones (sin embargo el gobierno del DF a través del DIF del DF no tiene ninguna ingerencia en éstos pues corresponden al DIF Nacional). En el Distrito Federal se localizan una gran cantidad de establecimientos o instituciones dependientes de la sociedad civil organizada, que el Estado, a través de sus instituciones y sobre todo de aquellas que están obligadas a tomar conocimiento de ellas, ni siquiera conoce.³⁷⁰

³⁷⁰ Ver cuadros de "casas hogar" en el Capítulo V de este trabajo

Respecto al artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la situación de los niños y niñas y adolescentes que se encuentran en situación deficiente de salud por diversas causas, que van desde una severa desnutrición con todas las secuelas que esto conlleva, así como la problemática de carácter mental que algunos presentan, se ven en la más completa indefensión pues no hay instituciones que los acepten. El Hospital Juan N. Navarro, institución de enfermedades psiquiátricas últimamente no quiere aceptar a los menores psiquiátricos aduciendo exceso de pacientes, pero ¿quien entonces los atiende?. Es sin lugar a dudas un problema muy serio el de la atención no solamente a los menores de edad con estos problemas sino la carencia de seguridad social que presentan una gran cantidad de niños y niñas que no tienen la protección por parte de sus padres ni de las instituciones en donde se encuentran como en el caso de los niños institucionalizados en albergues o casas hogar.

Respecto a los artículos 26 y 27 de la CDN en donde se señala que es obligación del Estado proporcionar materiales y programas de apoyo para la nutrición, así como lo relativo a la salud, en ninguna de las instituciones visitadas se atiende las cuestiones relativas a la salud y menos a la alimentación. En el Recobro por ejemplo, el dirigente de la casa asiste cada tercer día a la central de abastos a que los locatarios les regalen verduras, frutas o lo que puedan, y por lo general les dan cosas podridas o que están a punto de descomponerse, como me tocó presenciar en una de las visitas a éste lugar. Por otro lado a pesar de que el DIF tiene el programa de los desayunos escolares, las casas hogar que asisten a los niños y niñas abandonados y expósitos no están dentro de los beneficiados por el programa pese a ser una obligación del Estado.

Por lo que toca a la salud de estos pequeños, en la mayoría de las casas hogar tampoco hay asistencia médica, la única manera en que los llevan a atención de este tipo es a los centros de salud de la Secretaría de Salud, lugar en donde les asisten en cuanto a las vacunas o algún padecimiento de atención urgente, fuera de ello, nadie atiende las cuestiones relativas a la salud de los y las albergados,

violando el artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a excepción de albergues que cuentan con algún patronato fuerte en recursos económicos, establecen acuerdos específicos con algún hospital privado, que cuente con programa de asistencia a población de bajos recursos.

Si bien es cierto que los menores asisten (art. 28. CDN) a las escuelas oficiales, varias de éstas casas no tienen un programa de asistencia a la escuela, algunas de ellas utilizan a los niños para salir a la calle a vender dulces o estampas para obtener dinero para las necesidades de la misma casa o permanecen en ésta sin ningún tipo de educación.

El incumplimiento por parte del Estado, que señala el artículo 39 de la Convención, es evidente puesto que por lo que toca a las instituciones privadas que atienden menores en situación de abandono, no son conocidas por el Gobierno por lo que no hay ninguna acción que señale las medidas que deben adoptarse para el cumplimiento de esta disposición. Incluso en aquellas instituciones oficiales, las del DIF, no son evaluadas por ningún comité o Consejo, aunque está debidamente aprobado este mecanismo, no se lleva a la práctica, por lo que es un misterio lo que sucede en estos encierros.

Si bien es cierto que se han hecho esfuerzos importantes por parte de las instituciones oficiales para dar cumplimiento al artículo 42 de la Convención, respecto al conocimiento de sus principios y disposiciones, también es cierto que esta disposición no se cumple en absoluto cuando se trata de los menores institucionalizados en casas hogar o albergues tal como se ha constatado en la investigación directa.

Como punto final, resalto la importancia de la sociedad civil organizada que es la que actualmente trabaja a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en diferentes frentes, con: los que viven en la calle; los que presentan problemas de salud como la desnutrición, el VIH y el SIDA, ahora con el

aparente diagnóstico del déficit de atención; las secuelas de la violencia en el hogar y en otros espacios; los que presentan problemas de integración por sus propias limitaciones físicas y mentales; los que se encuentran en el encierro de los reclusorios, en los penales, en los internados, en las casas hogar, en los hospitales psiquiátricos, en los claustros, en las escuelas; los marginados por cuestiones económicas, de sexo, de raza o etnia, de religión; los que son explotados sexualmente con fines comerciales y los prostituidos; los que son robados y dados en aparente adopción o desaparecidos, etcétera.

Por otro lado, y en el mismo sentido, la academia es importante y ha descuidado el estudio de los niños, las niñas y los adolescentes, por eso hoy se debe enseñar en las universidades las cuestiones relativas a estos grupos de la población en las diferentes disciplinas así como formar grupos de investigadores para tratar a la infancia como objeto de estudio e ir conformando redes de investigadores en la materia, tal como ahora existen en la sociedad civil organizada.

La sociología de la infancia, los derechos humanos y otras ciencias como el Derecho, la Salud y la Educación, deben asumir de manera inmediata la corresponsabilidad en el estudio de las condiciones de existencia de millones de niños y niñas hoy en día en esta llamada sociedad globalizada, en este mundo llamado del conocimiento y plantear junto con las instituciones tanto públicas como privadas, y con la sociedad organizada las líneas y estrategias para establecer políticas públicas y sociales que realmente lleven al alivio de la situación actual de la infancia y de la adolescencia. De otro modo solamente, en caso de iniciar con fuerza en el estudio de estos asuntos, quedaran como muchas otras cuestiones, en estudios descriptivos y teóricos.

Finalmente afirmo que falta voluntad política, compromiso real y conocimiento de las disposiciones legales, por parte de los funcionarios públicos y de los responsables de los niños en distintas circunstancias, que lleve, con los

ordenamientos legales existentes, a atender la lastimosa situación de los niños y niñas que viven en el encierro de una casa hogar.

Bibliografía

Obras Consultadas

Acciones Legales Emprendidas por México para la Atención de sus Compromisos Internacionales en Materia de Derechos del Niño. Proyecto SER/CJA abril 2002

Acuerdo Presidencial, "Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos". *Diario Oficial* martes 11 de marzo de 2003

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. (estudio introductorio y edición).* Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología. Porrúa., México 1993.

Aguirre Arvizu, Virginia. *De la Beneficencia a la Asistencia Pública en México 1876-1940.* UNAM, FFyL, México 2000

Aguirre, Reveles Rodolfo. *La condición de la Niñez Mexicana en los Años del Ajuste.* UNICEF. México, 2000

Alfaro T, Martiniano. *Reseña histórica del antiguo Hospicio de los pobres de la Ciudad de México.* Edit. Europea. 1910.

Alianza en Favor de la Infancia del Distrito Federal 1995-1997. Ciudad de México 1996

Álvarez, Amézquita José. *La Historia de la Asistencia en México.* SSyA. México, 1960

-----*Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México.*
Tomo III. SSyA. México, 1960

Arteaga, Bustamante Héctor. *La revitalización de la Administración Pública Contemporánea.* Tesis Ciencias Política y Administración Pública, FCPS UNAM. 1995

Arteaga, Carlos. *Las políticas Sociales y su financiamiento, p22*

Asistencia, Publicación Mensual de la Beneficencia Pública. "Está suspendida la admisión de niños". Año 1, N° 7 p 6. México, 1934

----- "Editorial", "Comunidades Cooperativas como Instituciones de Asistencia Pública" "Cómo funciona la Escuela de Ciegos y Sordomudos" y Los Primeros Hospitales Fundados en América". Año 1 número 7 marzo 1935. México 1935

Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres (COVAC), UNICEF. *Manual sobre el maltrato y abuso a los niños: aspectos psicológicos, sociales y legales*. México, 1995

Asociación Mexicana de la Cruz Blanca Neutral, Coordinadora de Servicio Social: Rosario Monroy. *Testimonios y Opiniones de Adolescentes y Niños Acerca del Hambre y la Agresividad*. Cruz Blanca Neutral, México, 1999.

Baratta, Alessandro. "Situación de la Protección de los Derechos del Niño" en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II. IIDH Serie de Derechos Humanos Tomo II*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Fundación McArthur, Comisión de la Unidad Europea. San José. 1995.

Bidrt-Campos, Germán, *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, México 1993. Citado por Manuel Sillero Bruñol "El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño"

Brena Sesma, Ingrid. "El interés del menor en las adopciones" en *Estudios sobre adopción internacional*. México. 2001

Bulnes, Francisco. *El verdadero Díaz y la Revolución*. Edt. Nacional, México 1972
AHSS. cc/ag/47-10/gjs15/1950/

Cancado Trindades, Antonio A, Lorena González Volio [Compiladores]. *Estudios Básicos del Derechos Humanos II*. IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Fundación McArthur, Comisión de la Unión europea. San José, Costa Rica. 1995

----- *Estudios Básicos en Derechos Humanos IV*. IIDH Serie de Derechos Humanos Tomo IV. Instituto Interamericanos de Derechos Humanos, Asencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Comisión de la Unión Europea. San José, Costa Rica 1998

Cárdenas Miranda, Elva Leonor. "Adopción Internacional" en *Estudios sobre adopción internacional*. Nuria González Marín [coord.] Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001

Cáritas. *La Infancia en Conflicto Social. Tratamiento socio-jurídico*. Julián Carlos Ríos M y José Luis Segovia B. Cáritas, Madrid. 1998

Cervantes Laguna, Gabriel. "Día Mundial de la Alimentación" *Reforma, El Universal*. Síntesis informativa Red Por los Derechos de los Niños. Noviembre 14 de 2003

Cillero, Bruñel Miguel. *El interés Superior del Niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños*. México. s/a

Código Civil para el DF. "Capítulo IV del Título cuarto. Registro Civil. De las actas de adopción". Edit, Sista. México. 2002

Compilación Legislación sobre Menores. DIF. México. 1996.

Cuevas Rodríguez, Gilda. *México ante los compromisos de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México. 2002

Departamento del Distrito Federal "La Beneficencia Pública, concepto y evolución" en *Muchedumbre*, revista mensual Tomo I, num. 1. México. 1935

Departamento del Distrito Federal. Secretaria de la Presidencia. *México a través de los Informes presidenciales. La Ciudad de México*. Vol. IV, tomo 16. México. 1976

Departamento del Distrito Federal . Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales. La Salubridad General*. México. 1976.

Departamento del Distrito Federal . Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales. La Ciudad de México*. México. 1976.

Departamento del Distrito Federal. Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública*. 5 tomos. México. 1976.

Derechos Infancia México. Tomado de Los derechos humanos de los niños y las mujeres. Documento en PDF. México. oct. 29 2002

Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Lunes 30 de junio de 1984, Tomo CCCXCVI, No 41. "Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia". México. 1984

-----miércoles 14 de mayo de 1986 "Decreto por el que se incorporan al dominio público de la Federación de inmuebles ubicados en la calle de Francisco Sosa números 19 y 439, Delegación Coyoacán, D.F. y se destinan al servicio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia". México. 1986

Díaz Galván, Raquel. *El Tecpan de Santiago, Las vicisitudes de una institución educativa 1841-1937*. Tesis Historia ENAH. INAH-SEP. México. 1993

Documento de trabajo personal presentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en las reuniones Intersecretariales en las Mesas de Diálogo para el tema de los Niños. México. 2002

García Granados, Ricardo. *Historia de México desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída del Presidente Díaz*. Tomo II. México. 1988.

Gómez Tagle, Erick. *Los Actores Sociales en el Comercio Sexual Infantil*. INACIPE. México. 2003

Espinal Piña, Irene I. Alfredo García Mirón. "Análisis Procedimental y Sustantivo de la Adopción en México" en *Estudios sobre adopción internacional*. Pág. 111-156. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm.69. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001

FEM. "Reflexiones en torno a los derechos conquistados" y "Maltrato Infantil: una huella indeleble" en revista FEM, año 25 No. 229 abril. México. 2002

Fundar, Centro de Análisis de Investigación. "El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: El Combate a la Pobreza". México. 2001

------. "El Combate a la Pobreza: Una cuestión de Gobernabilidad, documento de trabajo". Daniela Lara, Helena Hofbauer, et al. México. 2001

------. "Presupuestos Sensibles a la Infancia: Carácter Prioritario a las Niñas y Niños de México". Documento de trabajo presentado para discusión en el Seminario permanente de Los Derechos Humanos de las niñas y los Niños. FCPyS-ENAH. México. noviembre 6 del 2001

Gaceta Oficial del Distrito Federal. "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal". Octava época, No 185; México. 14 de diciembre de 1998.

García, Méndez Emilio. "Infancia y derechos Humanos" en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Fundación McArthur, Comisión de la Unión Europea. Pp.291-314. San José.1995.

Giuseppe Amara. *Como acercarse a... La violencia*. Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes. México. 1998

González Martín, Nuria. Andrés Rodríguez Benot. [Coordinadores] *Estudios sobre Adopción Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2001

González M. Rigoberto. Coordinador Nacional del Programa Primaria para niños y niñas migrantes SEP *El Universal*. 11 de noviembre de 2003. Red por los Derechos de la Infancia en México.

González, Navarro Moisés. *La Pobreza en México*. México

Gutiérrez, Alejandro “Niños deportados” en *Revista Proceso, semanario de información y análisis* No. 1404. 14 de septiembre de 2003. México.

La Intervención del Ministerio Público en los Asuntos del Menor. Documento sin autor, sin fecha.

La Niñez Mexicana: Prioridad de la Nación. Contribución del Gobierno de México a la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. 29 y 30 de septiembre de 1990. México. 1990

“La Política Pública como Variable Dependiente: Hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas”. En *Revista Foro Internacional*. Vol. XXXIII, enero-marzo 1993. México. 1993

“La Psiquiatría Hace Añicos a tu Mundo con las Drogas. Documentado por la Comisión de Ciudadanos por los Derechos Humanos”. *El Vigilante Internacional de la Salud Mental*. EE.UU. 2001

Legislación Penal Procesal. Edt. Sista, México. 2000

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito federal. México. 1990

Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito federal. Col. Ordenamientos Jurídicos. México. 2001

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Revista N.1 México. 2002

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Editorial Goveni, UNICEF. México. 2000

Ley Sobre Relaciones Familiares. Expedida por el Primer Jefe del Ejército constitucionalista. Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, el 9 de abril de 1917, publicada en el *Diario Oficial de los días 14 de dicho mes, al 11 de mayo, fecha en que entró en vigor*. 4ª ed. México. 1993

Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. México. 1986

López Figueroa, F. Valentín. *Pobreza, caridad y beneficencia, un ejemplo: el Hospicio de los Pobres en la Ciudad de México 1857-1876*. Tesis ENAH-SEP México. 1993

Lorenzana y Buitrón, Francisco Antonio. *Memorial que presentan a todos los Estados los niños expósitos de la Imperial Ciudad de México por mano de su Arzobispo*. Imprenta del Superior Gobierno. México. 1770

Luna Gasca. Fidencia. *Relato a propósito de la Sesión Especial de las Naciones Unidas a Favor de la Infancia*. Documento presentado en la reunión del Seminario Permanente sobre los Derechos de los Niños en la Fac. de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México. Junio 4 del 2002.

Magallón Ibarra, Jorge Mario. “La adopción en la Legislación Civil Mexicana” en González Martín, Nuria. Andrés Rodríguez Benot, Coordinadores. *Estudios sobre la adopción internacional*. IIJ. Serie Doctrina Jurídica num. 69. UNAM. México. 2001

Maltrato Infantil, Más allá de la Violencia Intrafamiliar. Documento sin autor, sin fecha.

Martínez, Irma Rosa. “Auge de la adopción; se presentan 3,000 solicitudes cada año” *El Universal*. Marzo 19 de 1999 primera plana. México.

Mendoza Alexandry, Norma. *Reflexiones sobre la Adopción*. Edit. Mc. Graw Hill, México. 1999.

México a través de los informes presidenciales. La Salubridad General. SSyA. Secretaría de la Presidencia. México. 1976

-----Departamento del Distrito Federal . Secretaría de la Presidencia. *La Salubridad General*. México. 1976.

-----Departamento del Distrito Federal . Secretaría de la Presidencia. *La Ciudad de México*. 5 tomos. México. 1976.

-----Departamento del Distrito Federal. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública*. 5 tomos. México. 1976.

Méndez, José Luis. “La Política Pública como Variable Dependiente: Hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas”. En *Revista Foro Internacional*. Vol. XXXIII, enero-marzo 1993. México.

Méndez Silva, Ricardo. “La Celebración de los Tratados. Genealogía y Actualidad Constitucional. En *Anuario Estadístico de Derecho Internacional*. Vol.I, IIJ-UNAM México. 2001.

Monroy, Rosario. *Adopción*. Cruz Blanca Neutral. México. 1993

Muñozcano, Skidmore Ma. Dolores. *La Violencia Intrafamiliar en México, Un estudio Socioeducativo*. FFyL UNAM. Tesis de grado. México. 1999

Nacional Monte de Piedad, fundado en 1775, 1775-2000. México. 2000

Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio de 1990. Cumbre Mundial a Favor de la Infancia*. Naciones Unidas, Nueva York 30 de septiembre de 1990.

----- . *Resumen de los 21 objetivos y metas del documento de la Sesión Especial de la Infancia: "Un mundo justo para la niñez"*. México.

Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. *La Acción Voluntaria en el Contexto Histórico de la Asistencia Social en México*. México. 1994

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Manual de Prevención del Delito*. México. 1996

----- . Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil. *La situación Legal de los Menores: propuesta de Reformas a los Códigos Civil y Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal*. Documento presentado en el Foro de la Asamblea de Representantes del D.F. "Procuración y Administración de Justicia". Sin fecha.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano. 2000

Proyecto para Diseñar las Normas que Prevengan, Atiendan y Regulen el Maltrato. Documento sin autor, sin fecha.

Quinta Reunión Ministerial Sobre Niñez y Política Social en las Américas. Kingston, Jamaica. Octubre 2000

Quinto Informe Periódico de México. En cumplimiento del Artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). México. 2002

Rodríguez Ruth. reportera. "Promovió el DIF la adopción de 1457 menores". En *El Universal*. Nacional. 21-abril-2001. México

Rivera Cambas, Manuel. *México Pintoresco, Artístico y Monumental*. S/f AHSS 900-G, riv-mp, T1. El hospicio de los pobres. s/a. México

Rodríguez, Ruth. "Promovió el DIF la adopción de 1457 menores" *El Universal*. México. Abril 21 del 2003

Saldaña Pérez, Jesús. "El régimen jurídico de la adopción en el Código Civil para el Distrito Federal" en González Marín, Nuria y Andrés Rodríguez Benot. coord.. *Estudios sobre la adopción internacional*. IIJ. Serie Doctrina Jurídica núm. 69. UNAM. México. 2001.

Saldívar, Tayrín. *La situación de abandono total o parcial manejado sistemáticamente por Chistel House de México, A. C.* Tesis licenciatura de Psicología. UDLA. México. 2003.

Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal. *Elementos para un Diagnóstico de la Integración Educativa de las Niñas y los Niños con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales, en las Escuelas Regulares del Distrito Federal*. Convenio de Cooperación Técnica-Gobierno del Distrito Federal-UNICEF. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. México. 2000

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Diario Oficial 8 de junio del 2001. Autorización para recibir donativos deducibles en México. Organizaciones Asistenciales*

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos. Naturales *Impulso Ambiental. El desarrollo Comunitario*. Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat. México. 2002

Secretaría de la Presidencia. *Los presidentes de México ante la Nación*. Varios tomos. México

Sauri, Gerardo. *El papel de la Convención de los Derechos de la Infancia en la Construcción de la Política Pública en México*. www.derechosinfancia.org.mx/políticas_publicas/convenypol.htm

Secretaría de Salud. *Programas de Extensión de Cobertura*. Dirección General de Extensión de Cobertura. SSA. México. 2000

Síndrome del Niño Maltratado. Marco Conceptual. Documento sin autor, sin fecha

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. *Compilación de Legislación sobre menores*. México. 1996

----- Subdirección General de Asistencia e Integración Social. Elva Leonor Cárdenas Mirado. *El Maltrato a las niñas y los niños, un Problema de Salud Pública*. México. s/a

Soberón, Guillermo; Jesús Kumate; José Laguna [Compiladores] *La Salud en México: Testimonios 1988*. Tomo III. "Desarrollo Institucional" Vol. 2 "Asistencia Social" de Cuauhtémoc Valdés [Compilador]. Edición Conmemorativa del 40 aniversario de la Organización Mundial de la Salud y del Décimo de la Declaración

de Alma-Ata. Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica. México. 1988

Subirán, Salvador. *Primer Congreso Nacional de Asistencia*, agosto de 1943 AHSS; FSSA; S-Subsya; c7; exp5. 1946

Soriano. Karina. reportera, *Diario Crónica*. "El GDF sólo atenderá a 260 de los 20 mil niños de la calle" México. 19 de octubre de 2003

Swinarski, Christophe. " Las Relaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho internacional de los Derechos Humanos. en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II. IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo II*. Instituto Interamericanos de Derechos Humanos, Fundación McArthur, Comisión de la Unidad Europea. San José, 1995. pp 169-183

Tamés, Peña Beatriz. *Los Derechos del Niño. Un compendio de Instrumentos Internacionales*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1995

3 Leyes para el Distrito Federal que debe conocer el ciudadano. Constitución Política delos Estados Unidos Mexicanos, Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Edit. Sista. México. 2003

Tuirán Rodolfo. *Tendencias recientes del desarrollo humano en México*. Consejo Nacional de Población. Documento de trabajo. México. s/a

Un Mundo Apropiado para los Niños. Texto Alternativo de las ONG's preparado por el Caucus sobre derechos del niño en respuesta al tercer proyecto de documento final provisional (9 de junio de 2001, A/AC. 256/CRP.6/Rev.3)

Un Mundo Apropiado para los Niños. Versión Oficial SER. México. 2002

Un México apropiado para la infancia y la adolescencia. Programa de acción 2002-2010. México. 2002.

UNICEF. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Derechos e Inclusión Social: desafíos para el Siglo XXI*. Borrador, para el Foro América Latina-Europa para un Desarrollo Social Sostenible en el Siglo XXI. S/f

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. *Alegatos*. Núm. 28 México. 1994.

Vargas, Ayala Alicia. *Las Ley de asistencia Social desde la perspectiva de los Derechos de la Niñas y los Niños*. Red por los Derechos de la infancia en México. Marzo 25 de 2003

Velasco, Cevallos Rómulo. *Beneficencia Pública en el DF. El niño mexicano ante la Caridad y el Estado. Apuntes históricos que comprenden desde la época precolombina hasta nuestros días.* México. 1935

Voluntariado Nacional, Reunión ordinaria de la H. Junta de Gobierno. México. 1994

-----, Voluntariado Nacional de Promotores Voluntarios, *Memoria.* México. 1994

-----, *Bases Jurídicas para apoyar el trabajo Social Voluntarios.* Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. Sistema Sexenal de Información 1989-1994. México. 1994

-----, *Desarrollo Comunitario.* Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, Sistema Sexenal de Información 1989-1994. México. 1994

-----, *Albergues para rehabilitación de niños y jóvenes adictos.* Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. Sistema Sexenal de Información 1989-1994. México. 1994

DOCUMENTOS DE ARCHIVO

ARCHIVO HISTÓRICO DE LA SECRETARÍA DE SALUD

AHSS. AG, 49-9; fojas 32; 1954-55

AHSS. *Boletín de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.* “Cambio frecuente de personal perjudica”. Año 1 núm. 4 México DF., Febrero 1921, México 1921

AHSS. *Boletín de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.* Año1, Núm. 4, febrero 1921, pp., 9-19.

AHSS. BPyDF 1932-1934; TAP Junta de Beneficencia Privada. *Memoria.* Capítulo I “Situación de la Beneficencia Privada en el mes de septiembre de 1932”.

AHSS. Carta de la Niñez. *Fondo SSA/S-SubSyA/c25/exp10/fjs124/1948*

AHSS. *Casa de Niños Expósitos.* Guía del Fondo, casa de niños expósitos

AHSS. Cc-AG 49; fojas 932; 1954-55. *Organización Funciones y Establecimientos del Departamento de Asistencia Social Materno Infantil de la Dirección General de Higiene y Asistencia MI de la Secretaria de Salubridad y Asistencia.* Dr. Luis Berlanga B. Abril 1955.

AHSS. CC-AG 49-12; fojas 42; 1954-57. *La Clínica de la Conducta. Dirección General de Higiene y Asistencia Materno Infantil de la SSyA*

AHSS. Circular del director de la casa de niños expósitos. Fondo casa de cuna, Sección. AG, legajo 25; expediente 27

AHSS. Fondo-SSA; Sección-SPr;Se-AP;C-5; expediente 1; 1952 *Presidencia de la República*, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México, noviembre 5 de 1952.

AHSS. Fondo-SSA; S-SPr; Se-AP; caja 5; Expediente 1; 1952 *Presidencia de la República*, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México, noviembre 5 de 1952.

AHSS. Fondo-SSA S.SPr Se-AP C-5 Exp-1 1952. "*Propuesta de adición al artículo 397 del Código Civil vigente para el Distrito y Territorios Federales, en materia de adopción.*

AHSS. Fondo SsyA/S-SubSyA/ caja 15; expediente 14; fojas 196; 47-48 documentos varios

AHSS. Fondo SSA; Sección. Sub.A; caja 10; expediente 6. 1946-1951. *Informe de labores de la Dirección General del Patrimonio de la Beneficencia Pública.*

AHSS. Fondo SS/CC/AG 49. fojas 32. 1954-55

AHSS. Fondo SSA/SecSubSyA; caja7; expediente 6; Informes y otros 1951

AHSS. Fondo Beneficencia Pública. Sección Dirección, serie Dirección General, L 27, expediente 2; *Stephen Jay. La Falsa medida del hombre. p. 1580*

AHSS. Fondo SSA/SUByA; caja15; expediente13; fojas.29; 1947-1948, *Infancia Desvalida, Comités Nacionales*

AHSS. Fondo SsyA/S-SubSyA; caja 15; expediente 14; fojas196; 1947-48. Farill, Juan. *Discurso de la apertura de la Primera Convención Interamericana a favor de los Lisiados.* Julio de 1948.

AHSS. Fondo SsyA; sección SubSyA; caja 7; expediente 6; *Informe Dirección general de asistencia social/*

AHSS. Fondo SSA/S-SubsyA; caja 25; expediente 10; fojas 124; 1948

AHSS. Fondo SubsyA; caja 1; expediente 1

AHSS. Fondo Salubridad, Secretaría de Higiene Infantil, caja 6; expediente 6

AHSS. Fondo Servicio de Higiene Infantil; sección HI; caja 6, expediente6

AHSS. Fondo SSA; S-Subsya; caja 7; expediente 5; 1946. *Primer Congreso Nacional de Asistencia, Dr. Salvador Subirán, agosto de 1943*

AHSS. Fondo SSA; Subsya; caja 14; expediente 13; fojas 29; 1947-1948 *Infancia Desvalida, Comités Nacionales en México de la Infancia.*

AHSS Fondo SUBSyA. Caja 1 Expediente 1 Informe *Resumen de la Secretaria durante el sexenio 40-46.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 5 Expediente 9 *Ley Creación Centro Salud Materno Infantil.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 6 Expediente 7 *Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia. 1945-56.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 6 Expediente 10 *Comité voluntario de Asistencia Infantil Casa de la Madre.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 7 Expediente 5 *Primer congreso de Salubridad y Asistencia. "Protección Social del Niño" Centro de Higiene y Asistencia Infantil.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 64 Expediente 4 *UNICEF. 356pp*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 1 Expediente 1 fs 16. 40-52 *Informe Sintético de las Actividades de la Secretaria durante el Sexenio 40-46.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 5 Expediente 9 fs.5. 1945. *Ley que crea el Centro de Salud Materno Infantil Margarita Bárbara Richard de Ávila Camacho.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 6 Expediente 7. 1945. *Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia.*

AHSS Fondo SUBSyA. Caja 6 Expediente 10. fs 47. 1945-53. *Comité Voluntario de Asistencia Infantil.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 7 Expediente 5. fs 338. 1946. *Asunto Asistencia.*

AHSS. Fondo SUBSyA. Caja 7 Expediente 6. fs 631. 1946-58. *Asistencia Social Dirección General. Adopciones.*

AHSS. Fondo SUBSyA. *Informe de la Dirección de Asistencia Social del D.F. 1964- 1965.*

AHSS. Fondo SUBSyA. *Informe de la Dirección de Asistencia Social del D.F. 1951- 1952.*

AHSS. Fondo SUBSyA. *Informe de la Dirección de Asistencia Social del D.F. 1951- 1952. Casa Cuna.*

AHSS Fondo SUBSyA. *Informe de la Dirección de Asistencia Social del D.F. 1953- 1954. Proyecto de Ley de Asistencia Social.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 1, Expediente 3, 4, 8, 10 y 20.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 2, Expediente 3 y 18.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 3, Expediente 1, 8 y 20.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 4, Expediente 16 y 22.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 5, Expediente 30 y 31.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 6, Expediente 6,12 y 28.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 8, Expediente 28.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 9, Expediente 4.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 11, Expediente 11 y 18.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 12, Expediente 35.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 13, Expediente 10.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 14, Expediente 11.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 19, Expediente 25.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 23, Expediente 20,24 y 27.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 25, Expediente 1, 11y 12

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 26, Expediente 18 y 21.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 27, Expediente 4, 5 y 11.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 29, Expediente 1,4,8 y 17.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 31, Expediente 3,9 y 13.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 33, Expediente 3, 6.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 34, Expediente 1 y 2.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 35, Expediente 9.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 36, Expediente 13 y 16.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 37, Expediente 9.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 38, Expediente 7,8, 12 y 14.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 39, Expediente 5 y 6.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 40, Expediente 1, 2, 3, 5, 10 y 14. *Organización de los Establecimientos de Beneficencia Pública.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 41, Expediente 1, 2. *Vigilancia y Organización*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 42, Expediente 16. *Asilados, alimentación y Morbilidad.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 43, Expediente 2. Proyecto de Ley AP 41-42.

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 44, Expediente 1, 2, 6 y 14. *Investigación de las Condiciones de los Asilados y otros.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 45, Expediente 4,7,10 y 12 . *Casas Hogar.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 46, Expediente 3. *Niños con retraso.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 47, Expediente 10. *Decreto, Niños Lisiados. 1950.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 48, Expediente 3. *Centro de Observación.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 49, Expediente 7, 9, 12 y 14, *Hogares Sustitutos.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 50, Expediente 6. *Centros de Observación.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 52, Expediente 10, 14 y 15. *Hogares Sustitutos*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 54, Expediente 13. CC. *Enfermos Mentales*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 55, Expediente 4,7 y 10. CC. *Reglamento Interno.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 56, Expediente 6. *Informe Hogares Sustitutos.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 57, Expediente 7 y 12 . *Población Amparada.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG. Legajo 61, Expediente 25 y 26. *Adopción.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec.-AG, Legajo 11, Expediente 11; fojas 16. *Niños Expósitos 1878.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 11, Expediente 18 fojas 69. *Remisión de Niños y Niñas de Hospitales 1879.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 12, 13, 14 y 19 Expediente 35, 10, 11 y 25. fojas 16, 18. *Beneficencia 1882-1985.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec -AG, Legajo 23, Expediente 20. *Casa de Niños Expósitos. 1900*

AHSS. Fondo Casa Cuna Sec-AG, Legajo 23, Expediente 24. fojas 42. *Casa de Niños Expósitos. 1900.*

AHSS. Fondo Casa Cuna Sec-AG, Legajo 23, Expediente 27; fojas 19. *Casa de Niños Expósitos. 1900.*

AHSS. Fondo Casa Cuna Sec.-AG, Legajo 25, Expediente 1. *Casa de Niños Expósitos. 1905.*

AHSS. Fondo Casa Cuna Sec.-AG, Legajo 25, Expediente 11. fojas 51. *Casa de Niños Expósitos. 1906.*

AHSS. Fondo Casa Cuna Sec-AG, Legajo 25, Expediente 12. fojas 27. *Casa de Niños Expósitos. 1906.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec.-AG, Legajo 26, Expediente 18. *Casa de Cuna Tacuba, D.F. 1919.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 26, Expediente 21. fojas 17. *Remisión de Niños al Hospital General. 1911.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 27, Expediente 4. fojas 69. *Informes Casa de Niños Expósitos. 1912.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 27, Expediente 5. fojas 235. *Personal de la Casa de Cuna. 1912-47.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 27, Expediente 11. fojas 57. *Prórrogas para Niños amparados en la Casa de Niños Expósitos. 1913-15.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 29, Expediente 1. fojas 24. *Población Casa Niños Expósitos. 1917-19.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 29, Expediente 4. fojas 19. *Oficios Varios, Reglamentos Casa Niños Expósitos. 1917.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 29, Expediente 8. fojas 41. *Casa de Niños Expósitos 1919.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 29, Expediente 17. fojas 49. *Casa de Niños Expósitos 1920.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 31, Expediente 3. fojas 85. *Casa de Niños Expósitos 1922-32.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 31, Expediente 9. fojas 61. *Casa de Niños Expósitos 1923-68.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 29, Expediente 13. fojas 7. *Casa de Niños Expósitos 1924 Informe del Dr. Rocha, Casa de niños expósitos.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 33, Expediente 3. fojas 177. *Casa de Niños Expósitos 1925-31.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 35, Expediente 9. fojas 20. *Casa de Niños Expósitos 1927-41.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 34, Expediente 1. fojas 274. *Casa de Niños Expósitos 1925-40.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 34, Expediente 6. fojas 245. *Casa de Niños Expósitos 1925-37, Ley de relaciones familiares y otros documentos.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 37, Expediente 9. fojas 43. *Casa de Niños Expósitos 1931.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 38, Expediente 9. fojas 345. *Casa de Niños Expósitos 1931-46.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 38, Expediente 8. fojas 177. *Casa de Niños Expósitos 1931-48.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 38, Expediente 12. fojas 102. *Casa de Niños Expósitos 1932.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 39, Expediente 5. fojas 155. *Casa de Niños Expósitos 1932-47.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 39, Expediente 6. *Casa de Niños Expósitos 1932-48.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 40, Expediente 1. fojas 74. *Casa de Niños Expósitos 1933-40.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 40, Expediente 2. fojas 85. *Casa de Niños Expósitos 1937.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 40, Expediente 3. fojas 45. *Casa de Niños Expósitos 1933-53.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 40, Expediente 5. fojas 15. *Casa de Niños Expósitos 1934.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 40, Expediente 10. fojas 21. *Casa de Niños Expósitos 1934-62.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 44, Expediente 1. fojas 12. *Casa de Niños Expósitos 1943-45.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 44, Expediente 2. fojas 27. *Casa de Niños Expósitos 1943-48.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 43, Expediente 2. fojas 207. *Casa de Niños Expósitos 1941-42.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 44, Expediente 6. fojas 302. *Casa de Niños Expósitos 1943-51.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 44, Expediente 14. fojas 5. *Casa de Niños Expósitos 1945-50.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 45, Expediente 4. fojas 164. *Casa de Niños Expósitos 1946-70.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 45, Expediente 7. fojas 7. *Casa de Niños Expósitos 1947.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 45, Expediente 10. fojas 29. *Casa de Niños Expósitos 1947-49.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 46, Expediente 3. fojas 18. *Casa de Niños Expósitos 1949.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 47, Expediente 10. fojas 78. *Dirección General de Asistencia social 1950.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 48, Expediente 3. fojas 21. *Casa de Niños Expósitos 1950-59.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 49, Expediente 7. fojas 75. *Candidatos a hogares sustitutos 1954-55.*

AHSS. Fondo Casa Cuna. Sec-AG, Legajo 49, Expediente 9. fojas 32. *Comité Nacional de lucha contra la tuberculosis y Albergue temporal 1954-55.*

AHSS. Fondo SSA/S-Subsya, Caja 25. Expediente 10. fojas 124. *Derechos del niño y del adolescente, Carta de las Naciones Unidas 1948.*

AHSS. Fondo SSA/S-Subsya, Caja 24. Expediente 2. fojas 4. *Organización Shriners 1947-57.*

AHSS. Fondo SSA/S-Subsya, Caja 16. Expediente 2. fojas 11. *Higiene y asistencia infantil en el D.F. 1947-48.*

AHSS. Fondo SSA/S-Subsya, Caja 15. Expediente 14. fojas 196. *Lisiados, Sociedad Interamericana, enfermos, ayudas... 1947-48.*

AHSS. Fondo SSA/S-Subsya, Caja 15. Expediente 13. fojas 29. *Infancia desvalida. Comités Nacionales en México. 1947-48.*

AHSS. Fondo SSA/S-Subsya, Caja 10. Expediente 13. fojas 72. *Día Panamericano de la Salud. 1946-51-48.*

AHSS. Fondo Beneficencia Pública. Sección Dirección, Serie Dirección general. L27, Expediente 2, fojas. 10.

AHSS. FSS/SsubSya, caja 10, expediente 13, fojas 72, 1946-1951 *Oficina Sanitaria Panamericana. Washington, publicación número 283 noviembre 1948*

AHSS. Guía del Fondo. Casa de niños expósitos. Expediente 25, 23 y 8. de la caja 1.

AHSS. Guía de la Sección Subsecretaría de Salubridad y Asistencia –Fondo SSA-Oficialía Mayor. Centro de Documentación Institucional. Departamento de Archivo Histórico, p 1-3

AHSS. *Informe de Labores, 1993-1994.*

AHSS. *Informe de Labores 1992-1993.*

AHSS. *Informe de Labores 1991-1992.*

AHSS. *Informe de Labores 1990-1991.* Archivo Histórico de la Secretaría de Salud. México

AHSS. *Informe de Labores 1989-1990.*

AHSS. *Informe de Labores 1987-1988.*

AHSS. *Informe de Labores 1983-1984.*

AHSS. *Informe de Labores 1978-1979.*

AHSS. SSyA. *Informe de labores, 1989-1990*

AHSS Secc SubSyA; caja 7; expediente 6. Informes y otros. Documento: *Datos para informe presidencial junio 1956. Informe de las actividades realizadas por la Dirección General de ASISTENCIA Social del 1° septiembre a 31 agosto 56:*

AHSS. S-SubSyA. caja 15; expediente 14; fojas. 196. *Lisiados, Sociedad Interamericana, informes...*

AHSS. S-SubSyA/c-15/e-14/fjs196 *Lisiados, Sociedad Interamericana, informes*

AHSS. S-SubSyA/c25/E10/124fjs *Derechos del Niño y del Adolescente, Carta de las Naciones Unidas sobre los lisiados*

AHSS. FSSA/s-SubSyA; caja10; expediente 13; *“Día Panamericano de la Salud Continental. Oficina Sanitaria Panamericana. Washington. D.C., publicación 238. noviembre 1948, pág. 8*

AHSS. SsyA; AG; Asistencia Social; Informe 1° sep 1951 agosto 1952

AHSS. Secretaría de Salubridad y Asistencia. *Memoria de las Principales Actividades Realizadas 1971-1976. México, 1976*

AHSS. SubsyA; caja 24; expediente 2; fojas 4; Organización Shriners.

AHSS. Sección SubsyA; caja 25; expediente 10 fojas 124; 1948. *Derechos del Niño y del Adolescente, Carta de las Naciones Unidas sobre los...*

AHSS. SSyA. *Informe de Labores, 1987-1988*. P, 153

AHSS. Ramo Hospicio de los Pobres. Vol. 2295. Expediente 2.

AHSS. Velasco, Cevallos Rómulo, *Nueva Legislación de la Beneficencia Pública para el Distrito Federal.. . El Hospital Juárez 1934 p. 83*

DOCUMENTOS HEMEROGRÁFICOS Y SITIOS DE INTERNET: HEMEROGRAFIA

El Diario el Digital, Edición Ciudad Juárez. Chihuahua. México. 20/04/2003

Periódico *La crónica*. México

Periodico *Reforma*. Anna Gorman. “decaen adopciones de niños mexicanos”.

Revista *Cambio*. México. enero 21 de 2003

Revista Enciclopédica de la Beneficencia Pública en el D.F. N° 1, 1917. Actuación del gobierno revolucionario. AHSS Ramo de la beneficencia pública

Tríptico de Fundación Hogar Dulce Hogar IAP

SITIOS DE INTERNET

www.aldeasinfantiles

www.anunciacion.com.mx/boletines/a83.htm. 21/08/2001

“Balazo: Celebra la AMIAP seminario Feria Educación para la Paz. Dos millones de niños, sin educación primaria”

www.aos.org/juridico/spanish/tratados/b-48.html 15/10/2001

“Convención Interamericana Sobre conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores”

www.campaignforeducation.org/_html/2001-docs/11-feb-confrep-es/content-txt.sht
14/09/2002

Campaña Mundial por la Educación-Conferencia Mundial de Educación-Nueva Delhi. Informe Conferencia Mundial de Educación-Nueva Delhi 12-17 de febrero de 2001” Introducción

www.campaignforeducation.org/html/2001-dons//11-feb-confrep_es/content2-txt.sh... 14/19/20002

“Conferencia Mundial por la Educación- Conferencia Mundial de Educación-Nueva Delhi”. Día 1: Foro Público

www.campaignforeducation.org/html/2001-docs//feb-confrep_es/content2-txt.sh... 114/09/2002

“Conferencia Mundial de Educación Nueva Delhi”
Día 2: Misión Visión dela GCE

www.campaignforeducation.org/html/2001-docs/11-feb-confrep_es/content4-txt.sh... 14/09/2002

“Conferencia Mundial de Educación-Nueva Delhi”
Día 3 Estrategia de Defensa

www.campaignforeducation.org/html/2001-docs/11-feb-confrep_es/content5-txt-sh... 14 /09/2002

“Conferencia Mundial de Educación-Nueva Delhi
Día 4:Gobierno

www.cronica.com.mx/servicios/?-1674_4307529_9298_1129_1457. "Esperan medio millón de niños una reforma legal para ser adoptados" en *Crónica*. 19-abril-2003

www.derechos.org.mx

Derechos de la Infancia en México. *Alcances de la Convención de los Derechos del Niño*. us.f149@mail.yahoo.com

www.derechosinfancia.org.mx/Legislación/ley_asis.htm 25/03/2003 Alicia Vargas Ayala *La Ley de Asistencia Social desde la Perspectiva de los Derechos de las Niñas y los Niños*.

www.diario.com.mx/servicios/printifformat/?notaid-40855. Guadalupe Félix. "Falta aquí cultura de la adopción" en *El Diario Digital: Ed. Cd. Juárez*. 19-abril-2003

www.dif.gob.mx/web/dif/prensa/noticias/2003/enero/21012003.html. "Otorgó el DIF en adopción a 797 niños durante el 2000: Arturo Cornejo. en *Revista Cambio*. pág 39.

www.cronica.com.mx

www.ednica.org/agenda_legislativa.htm. 18/04/2001

“Agenda política sobre legislación para proteger derechos de la niñez. Propuestas desde las organizaciones sociales”.

www.ednica.org/agenda_legislativa.htm

Definición del Niño

www.ednica.org/agenda_legislativa.htm

Ednica. Agenda política sobre legislación para proteger derechos de la niñez. Propuesta desde las organizaciones sociales.

www.eloccidental.com.mx/eloccidental/030703/naci_Inter./7naci_Inter..asp
04/07/03 "Negligencia del Consejo Estatal de la Familia en caso de adopciones".
Ma. Antonieta Flores Astorga. en *El Occidental*.

www.eloccidental.com.mx/eloccidental/030703/naci_Inter./7naci_Inter..asp
16/11/2003. "Reclaman juzgado especial en atención de adopciones. Instituto Cabañas. Rosario Bareño Domínguez. en *El Occidental*

www.holahoy.com/internet.nsf/ALL/g018107.htm 01/09/2002. "Ley de adopción obliga a revelar vida sexual". Natalia Martín Cantero/EFE. en *Holahoy.com*

www.inegi.gob.mx
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

www.iss-ssi.org/Resourse_Centre/Tronc_DI/AL_condiciones_basicas.PDF-
microsoft internet. marzo de 1999.
La adopción Internacional Condiciones Básicas Interés Superior del Niño y Cooperación Internacional. Chantal Saclier-SSI Congreso organizado por el IIN. Santiago de Chile.

www.iss-ssi.org/Resourse_Centre/Tronc_DI/AL_condiciones_basicas.PDF-
microsoft internet. marzo de 1999
La convención de la OEA sobre la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional-clh.. Chantal Saclier. Servicio Social Internacional.

www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020904/per-texto.html

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

www.laprensa Grafica.com/dpt15/noticias/11112003/departamente151.asp
Lange Gladis. Diputada Venezolana. *La Prensa Gráfica*. Noviembre 11 de 2003

www.laprensa Grafica.com/dpt15/noticias/11112003/departamente151.asp

www.milenio.com/nota.asp?id=106719. *Milenio* Nacional. "Violan derechos de infantes en centro de asistencia del DF". 20-nov-03

www.mural.co./parseo/printpage.asp?pagetoprint../comunidad/articulo/277721/de..
. 04/07/2003 "Llevar caso de adopciones a la PGR" en *Mural. com. Grupo Reforma*

www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm 15/10/2001

"Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad"

www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-48.html. "Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores". 15/10/2001

www.Políticaspúblicas.planesyprogramasparalainfancia.derechosinfancia.org.mx/p
olíticas_públicas/política_publica1htm. 10/01/2003
Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. SPP, México, 1983, p.212

www.rebellion.org/opinion/barahona260702.htm

Rodríguez, Anthony. *¿Derechos del Niño?*

www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetpprint-
./ed_impresa/notas/030105na... 07/01/2003 "Decaen adopciones de niños
mexicanos". Anna Gorman. *Grupo Reforma*

www.síntesisinformativarRedporlosDerechosdelosNiñosenMéxico. Revisión diaria
de la información

www.sds.df.gob.mx/documen/comparecencia/anexo_estad_comprar_2003.pdf
*Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. "Comparecencia
ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 2003. Anexo estadístico de la
comparecencia del 2003".*

www.unam.mx/universal/net1/1999/mar99/19mar99/primera/01-pr-c.html.
21/08/2001 "Auge de la Adopción; se presentan 3000 solicitudes cada año". Irma
Rosa Martínez.

www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/27_sp.htm 22/10/2001

"Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el
bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en
hogares de guarda, en los planes nacional e internacional. Adoptada por la
Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/85, de 3 de
diciembre de 1986"

www.unicef.org/español/acerca de unicef.htp
UNICEF. Acerca de UNICEF

www.unicef.org/spanish
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia